



Ottawa, le vendredi 13 juin 1997

N° de l'examen en matière d'intérêt public : PB-97-001

EXAMEN PAR LE TRIBUNAL DE LA QUESTION DE L'INTÉRÊT PUBLIC

IMPOSITION DE DROITS ANTIDUMPING À L'ÉGARD DES IMPORTATIONS DE PANNEAUX D'ISOLATION THERMIQUE EN POLYISOCYANURATE (POLYURÉTHANE MODIFIÉ), ALVÉOLAIRES, RIGIDES ET REVÊTUS, ORIGINAIRES OU EXPORTÉS DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

CONTEXTE

Le 11 avril 1997, conformément au paragraphe 43(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*¹ (la LMSI), le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) a conclu que le dumping au Canada de panneaux d'isolation thermique en polyisocyanurate (polyuréthane modifié), alvéolaires, rigides et revêtus, originaires ou exportés des États-Unis d'Amérique, avait causé un dommage sensible à la branche de production nationale, à l'exclusion :

- i) des panneaux isolants en question importés en Colombie-Britannique et destinés à être utilisés ou consommés en Colombie-Britannique;
- ii) des panneaux isolants en question d'une longueur individuelle excédant 16 pi, importés par les fabricants de séchoirs à bois, ou en leur nom, et devant servir à la fabrication de séchoirs à bois pour l'industrie du bois d'œuvre.

Au cours de l'enquête, l'Ontario Industrial Roofing Contractors' Association, Arrow Construction Products Limited (Arrow), Lexsuco Canada Limited et Lexcan Industrial Supply Limited (Lexsuco), Siplast Canada Inc. (Siplast), Prospex Roofing Products Inc. et Steels Industrial Products Ltd. ont demandé d'avoir la possibilité de présenter des exposés sur la question de l'intérêt public conformément au paragraphe 45(2) de la LMSI. Dans une lettre datée du 27 mars 1997, le Tribunal a avisé les avocats et les personnes intéressées que, si des conclusions de dommage étaient rendues, il examinerait la question de l'intérêt public et a joint à la lettre susmentionnée, à titre d'information, une copie de ses « Lignes directrices régissant les examens en matière d'intérêt public », publiées en février 1995.

Le 15 avril 1997, le Tribunal a avisé les avocats et les personnes intéressées du détail du calendrier de présentation des observations sur la question de l'intérêt public. Il a demandé aux personnes intéressées qui désiraient présenter des observations appuyant un examen en matière d'intérêt public de les déposer auprès du Tribunal, au plus tard le 9 mai 1997. Il a demandé aux personnes intéressées qui désiraient répondre à ces observations de présenter leurs réponses au Tribunal au plus tard le 23 mai 1997. Le Tribunal a fait savoir que, après l'examen des observations, il rendrait son avis sur la question de savoir s'il existait une question de l'intérêt public justifiant un examen plus poussé.

Arrow, BUILDmat Distribution Ltd. (BUILDmat), Lexsuco, Siplast, SPAR-Marathon Roofing Supplies, A Division of Spar Roofing & Metal Supplies Limited (SPAR), Tremco Roofing Division (Tremco) et Schuller International, Inc. (Schuller) ont déposé des exposés appuyant un examen en matière d'intérêt public. Exeltherm Inc. (Exeltherm) a déposé un exposé s'opposant à l'examen en matière d'intérêt public.

1. L.R.C. (1985), ch. S-15, modifiée par L.C. 1994, ch. 47.

RÉSUMÉ DES EXPOSÉS

Arrow a dit s'opposer à l'imposition de droits antidumping parce qu'une telle imposition est contraire à l'esprit des accords de libre-échange en vigueur et que les prix de la seule source nationale d'approvisionnement qui reste se sont accrus sensiblement.

BUILDmat a soutenu que l'imposition de droits antidumping entraînerait une perte nette économique importante. Cette perte résulterait de la limitation du choix des distributeurs en termes de fournisseurs et de produits préférés et d'une perte d'accessibilité à des panneaux isolants en polyiso à prix concurrentiels, entraînant un déclin des ventes, des revenus et de l'emploi. La diminution de la concurrence aurait aussi des répercussions défavorables sur les entrepreneurs en construction, ces derniers ne pouvant bénéficier d'un établissement vraiment concurrentiel des prix.

Lexusco a fait valoir que, advenant le maintien des droits antidumping à leur niveau actuel, le dommage causé à l'ensemble de l'économie canadienne l'emporterait de beaucoup sur les avantages liés à la protection contre le dumping. Il a été soutenu que le coût pour l'économie canadienne découlerait de l'élimination, dans les faits, de la concurrence sur le marché des panneaux isolants en polyiso, qui serait suivie d'une diminution de l'emploi, mettrait un frein à la croissance et aux investissements et ferait augmenter les prix payés par les utilisateurs d'isolant. L'ensemble de l'économie devrait absorber d'autres coûts, ceux-là découlant des pertes de ventes d'autres produits connexes aux produits pour les couvertures fabriqués au Canada, généralement vendus avec les panneaux isolants en polyiso dans le cadre de systèmes pour les couvertures. Lexusco a donc fait valoir que les droits antidumping devraient être abaissés jusqu'au niveau de la marge la plus faible déterminée par le ministère du Revenu national (Revenu Canada) pour chaque exportateur.

Siplast a réitéré les affirmations des autres personnes intéressées selon lesquelles l'imposition à leur taux actuel de droits antidumping ferait augmenter les prix des panneaux isolants en polyiso, instituerait un monopole de fait et causerait des pertes d'emploi chez les concurrents traditionnels d'Exeltherm. Siplast a aussi fait valoir que l'imposition de droits antidumping conférerait un avantage aux fournisseurs de composants complémentaires de systèmes pour les couvertures associés à Exeltherm.

SPAR, dans ses exposés en matière d'intérêt public, a aussi fait valoir que l'imposition de droits antidumping instituerait un monopole de vente de produits pour les couvertures d'édifices industriels et entraînerait une hausse des prix aux consommateurs. Étant donné qu'Exeltherm continuera d'offrir les prix les plus bas pour les panneaux isolants en polyiso au Canada, elle enlèvera aussi les ventes des produits connexes pour les couvertures. La perte des ventes de panneaux isolants en polyiso et d'accessoires connexes par les distributeurs entraînera une baisse du nombre d'emplois, une diminution de la taille des entreprises ou leur fermeture, ou le ralentissement de leur croissance. SPAR a, par conséquent, demandé l'élimination des droits antidumping sur les panneaux isolants en polyiso.

Tremco a soutenu que l'imposition de droits antidumping instituerait des conditions virtuelles de monopole pour sa concurrente, Exeltherm, les consommateurs payant alors plus qu'il n'est nécessaire pour leurs besoins en produits pour les couvertures. De plus, l'achat de panneaux isolants en polyiso en provenance d'Exeltherm peut mettre en danger les coûts initiaux irrécupérables engagés par Tremco pour identifier les contrats de couvertures, en établir les spécifications et y devenir admissible, ce qui mènerait à la perte d'occasions et de profits puisqu'elle dévoilerait les détails spécifiques des projets.

Les avocats de Schuller ont soutenu que, bien que cette dernière ait obtenu des valeurs normales qui lui permettraient de faire concurrence sur le marché canadien, elle s'inquiétait relativement à la taille des droits antidumping qui seront appliqués à toutes les marchandises dont les valeurs normales spécifiques n'ont pas fait l'objet d'une détermination par Revenu Canada. D'après l'expérience de Schuller, en raison d'erreurs ou d'omissions, les marchandises assorties de valeurs normales ont tendance à attirer des droits antidumping qui, même s'ils peuvent être remboursés, imposent un fardeau financier sur les petites entreprises et les contribuables.

En réponse aux observations des autres parties, les avocats d'Exeltherm ont adopté la position qu'aucun élément de preuve ne démontrait l'existence d'une question d'intérêt public suffisamment probante pour justifier un examen, puisque les questions soulevées par les autres parties correspondaient aux conséquences naturelles et voulues de l'imposition de droits antidumping.

Les avocats d'Exeltherm ont fait valoir qu'un certain nombre de facteurs sur le marché canadien limiteront la possibilité pour Exeltherm de hausser les prix de façon importante : la concurrence actuelle ou potentielle des trois autres fabricants canadiens; la concurrence considérable de la part des fabricants de panneaux isolants en polyiso des États-Unis; la motivation qu'auront les fabricants des États-Unis à lancer une production au Canada; l'attrait croissant, en fonction directe de la hausse des prix des panneaux isolants en polyiso, des autres matériaux pour les toitures qui existent déjà.

Quant à l'allégation que l'imposition de droits antidumping empêchera les distributeurs d'obtenir des panneaux isolants en polyiso à des niveaux de prix qui leur permettront de concurrencer Exeltherm, les avocats de cette dernière ont répondu que les distributeurs ne disposent pas du droit de concurrencer Exeltherm au moyen de marchandises sous-évaluées et que les distributeurs continueront d'avoir amplement accès à un approvisionnement en panneaux isolants en polyiso auprès de certains fabricants des États-Unis et des quatre fabricants canadiens.

En réponse aux exposés selon lesquels les répercussions des droits antidumping, sur le nombre d'emplois chez les distributeurs des marchandises en question, l'emportaient sur tout avantage qui pourrait découler pour Exeltherm, les avocats d'Exeltherm ont soutenu qu'Exeltherm a augmenté son effectif, et qu'une augmentation du nombre d'emplois peut survenir chez tous les trois autres fabricants canadiens.

En réponse aux allégations que l'imposition de droits antidumping permettra à Exeltherm d'exercer un monopole dans l'approvisionnement de panneaux isolants en polyiso au Canada, les avocats d'Exeltherm ont fait valoir qu'il existe trois autres fabricants canadiens et que des fabricants des États-Unis concurrencent maintenant Exeltherm. Par ailleurs, il est courant sur le marché des panneaux isolants en polyiso que les entrepreneurs exercent des pressions très vives sur l'établissement des prix, par exemple sous forme de « marchandage des prix », ce qui maintient les prix bas et concurrentiels.

Les avocats d'Exeltherm ont fait observer que le Tribunal n'a reçu aucun exposé ni des entrepreneurs en bâtiments, ni d'un groupe d'intérêt de consommateurs, par exemple d'une association représentant les entrepreneurs en bâtiments résidentiels ou commerciaux, ni d'un grand groupe de détaillants-acheteurs représentant les utilisateurs de panneaux isolants en polyiso pour les murs. Les avocats ont fait observer que six des sept exposés déposés auprès du Tribunal appuyant un examen en matière d'intérêt public ont été déposés par des distributeurs canadiens des marchandises en question de taille relativement faible, le septième exposé ayant été celui de Schuller, un fabricant des marchandises en question des États-Unis.

CONSIDÉRATIONS DE L'INTÉRÊT PUBLIC

Aux termes du paragraphe 45(1) de la LMSI, dans le cas où après avoir rendu des conclusions de dommage sensible, le Tribunal estime que l'assujettissement, total ou partiel, des marchandises aux droits antidumping serait ou pourrait être contraire à l'intérêt public, il transmet un rapport au ministre des Finances énonçant son opinion, faits et motifs à l'appui.

Le Tribunal fait observer que l'objet principal de la LMSI est de protéger les producteurs canadiens contre le dommage causé par les importations de marchandises sous-évaluées ou subventionnées. Pour procéder à un examen en matière d'intérêt public après avoir rendu des conclusions de dommage sensible, le Tribunal doit être convaincu de l'existence de circonstances probantes ou spéciales rendant nécessaire un examen en matière d'intérêt public.

En considérant la question de l'intérêt public, le Tribunal a soigneusement examiné les observations et les exposés résumés ci-dessus, ainsi que les éléments de preuve et les témoignages recueillis au cours de l'enquête menée aux termes de l'article 42 de la LMSI. Il a aussi examiné le marché national des panneaux isolants en polyiso.

Les panneaux isolants en polyiso sont utilisés dans la construction ou dans la réfection de couvertures ou de murs. Pour les applications à des édifices commerciaux, l'entreprise de panneaux isolants en polyiso comporte deux niveaux. Le premier niveau de commerce est représenté par les fournisseurs et les distributeurs-détaillants dits « exclusifs ». Le deuxième niveau de commerce est représenté par les entrepreneurs de couvertures et de murs, qui s'approvisionnent soit auprès des distributeurs, soit directement auprès du fabricant. En ce qui touche les utilisations dans des édifices résidentiels, les producteurs nationaux et ceux des États-Unis vendent pratiquement tous leurs produits par l'intermédiaire de distributeurs de matériaux de construction répartis partout au Canada.

Les éléments de preuve déposés auprès du Tribunal indiquent que le marché des panneaux isolants en polyiso présente, de façon marquée, les caractéristiques d'un marché de produits de base, le prix étant un des principaux facteurs qui régit les décisions d'achat. Il s'agit d'un marché où les acheteurs passent facilement d'un fournisseur à l'autre, souvent en fonction du dernier prix soumis le plus bas.

Les coûts de livraison peuvent être un élément important du prix d'achat des panneaux isolants en polyiso étant donné qu'ils sont relativement légers, mais volumineux. Les expéditions à des distances de plus de 600 à 700 milles de l'usine de fabrication entraînent des frais de livraison qui entravent, de plus en plus à mesure que la distance augmente, la position concurrentielle du fabricant en faveur des fournisseurs plus proches du point de vente pertinent.

À la lumière des exposés qu'il a reçus, le Tribunal est d'avis que les arguments les plus pertinents à l'appui d'un examen en matière d'intérêt public ont trait aux questions de savoir si l'imposition de droits antidumping réduira sensiblement le nombre de fournisseurs de panneaux isolants en polyiso, restreindra la concurrence véritable au niveau des prix sur le marché national des panneaux isolants en polyiso et débouchera sur des prix plus élevés pour les consommateurs d'isolant.

De l'avis du Tribunal, il continuera d'y avoir de nombreux fournisseurs de panneaux isolants en polyiso, tant en provenance du Canada qu'en provenance des États-Unis, même avec des droits antidumping. Au Canada, en plus d'Exeltherm, le fabricant dominant, il existe trois autres fabricants de panneaux isolants en polyiso. Bien que ces trois fabricants soient présentement des fournisseurs de petite

taille, la protection associée à des conclusions de dommage leur procurera la possibilité d'accroître leur production et leurs ventes. Les éléments de preuve à la disposition du Tribunal indiquent que les installations canadiennes actuelles sont exploitées bien en deçà de leur capacité maximale et peuvent être aménagées relativement rapidement en fonction de niveaux plus élevés de production, étant donné les frais fixes relativement faibles associés à la production des panneaux isolants en polyiso.

En outre, l'approvisionnement en panneaux isolants en polyiso est susceptible de se poursuivre auprès des fabricants des États-Unis dont il a été déterminé que la marge moyenne pondérée de dumping était relativement faible. Plus précisément, Firestone Building Products (Firestone) et NRG Barriers Inc. (NRG) exploitent chacune trois usines associées à une marge moyenne pondérée de dumping inférieure à 7 p. 100. Firestone a été un grand fournisseur sur le marché canadien durant la période qui a fait l'objet de l'examen. NRG a été un important fournisseur et est susceptible de devenir encore plus important au cours de la période subséquente aux conclusions, à titre de filiale de Schuller. Ces usines sont réparties dans le Nord des États-Unis, d'où elles peuvent servir des marchés canadiens importants à des prix concurrentiels, que des conclusions de dommage soient en vigueur ou non. Comme au Canada, les producteurs des États-Unis n'exploitent pas leurs installations au taux maximal d'utilisation de la capacité de leurs usines et la production de panneaux isolants en polyiso peut être accrue rapidement, étant donné les coûts fixes relativement faibles qui lui sont associés.

En plus des expéditions de panneaux isolants en polyiso en provenance des entreprises canadiennes et des États-Unis susmentionnées, il existe certains fabricants des marchandises en question des États-Unis qui n'ont pas collaboré avec Revenu Canada, en ne soumettant pas les renseignements nécessaires au sujet de la période visée par l'enquête. La marge moyenne pondérée de dumping la plus élevée leur a été attribuée, comme le prévoit la loi. Ces entreprises, qui incluent A.B.C. Supply Co. Inc. et Atlas Roofing Corporation, peuvent demander des valeurs normales fondées sur les données réelles des ventes et se rendre compte qu'il leur serait profitable d'exporter des panneaux isolants en polyiso au Canada. De même, des sociétés qui n'ont pas expédié de marchandises sur le marché canadien au cours des quelques dernières années, mais qui l'avaient fait auparavant, pourraient reconsidérer la possibilité d'exporter au Canada.

De l'avis du Tribunal, les prix sur le marché national des panneaux isolants en polyiso sont susceptibles d'augmenter à la suite des conclusions de dommage du Tribunal. En vérité, il s'agit là d'un effet naturel des conclusions de dommage. Cependant, deux facteurs auront tendance à limiter l'ampleur de toute éventuelle augmentation de prix. En premier lieu, l'augmentation du prix des panneaux isolants en polyiso peut entraîner une offre accrue ou l'arrivée de nouveaux intervenants sur le marché national, étant donné le nombre et l'emplacement des fournisseurs actuels et potentiels, ainsi que la possibilité d'accroître la production relativement rapidement. En deuxième lieu, l'augmentation du prix des panneaux isolants en polyiso rendra les autres produits plus concurrentiels sur le marché. D'autres produits qui n'étaient pas visés par l'enquête font déjà concurrence dans le segment du marché de l'isolant pour les murs, par exemple le polystyrène, la laine minérale et la fibre de verre. Quant aux produits pour les toitures, à mesure que le prix des panneaux isolants en polyiso augmentera, les autres produits actuels deviendront davantage concurrentiels. Le Tribunal ne doute aucunement que les facteurs susmentionnés limiteront l'ampleur de toute augmentation de prix des fabricants et des importateurs de panneaux isolants en polyiso.

Le Tribunal fait observer que l'imposition de droits antidumping vise à donner des « chances égales » à la branche de production nationale en éliminant les avantages indus acquis par ceux qui vendent des marchandises sous-évaluées sur le marché canadien. Sans les conclusions de dommage et l'imposition de droits antidumping, Exeltherm aurait presque certainement dû réduire le nombre de ses employés.

L'imposition de droits antidumping devrait normalement être avantageuse pour Exeltherm en termes d'augmentation des ventes et de l'emploi. Le Tribunal s'attendrait aussi à ce que les intérêts commerciaux des entreprises qui ont auparavant vendu des marchandises sous-évaluées puissent être touchés, par exemple, à cause de la diminution de leurs ventes et de leur effectif, et qu'elles doivent s'ajuster aux nouvelles conditions du marché. Le Tribunal estime que le simple fait que des intérêts commerciaux concurrents soient touchés de la sorte n'équivaut pas à une considération d'intérêt public probante. Pour que de telles considérations existent, le Tribunal doit constater des preuves claires et probantes d'effets ou d'effets potentiels qui dépassent les intérêts commerciaux étroits, débordant dans le plus vaste domaine public. Pour les motifs susmentionnés, le Tribunal n'est pas d'avis que de tels éléments de preuve ont été présentés dans la présente cause et fait de plus observer, à cet égard, l'absence d'exposé en provenance de tout intérêt majeur en aval.

En résumé, le Tribunal conclut qu'il est raisonnable de croire que l'imposition de droits antidumping ne freinera pas la concurrence réelle au niveau des prix sur le marché national des panneaux isolants en polyiso. Il y a trois fabricants nationaux en plus d'Exeltherm. La marge moyenne pondérée de dumping de certains des producteurs des États-Unis est relativement faible et ils sont situés relativement près des grands marchés du Canada. Certains producteurs des États-Unis pourraient décider de revenir sur le marché canadien après avoir obtenu des valeurs normales révisées. Il est possible, dans les deux pays, d'accroître relativement rapidement l'offre de panneaux isolants en polyiso, en réaction à des prix plus élevés. Le marché des panneaux isolants en polyiso présentant les caractéristiques d'un marché de produits de base, les décisions d'achat dépendent beaucoup du prix. Une véritable concurrence au niveau des prix des panneaux isolants en polyiso devrait donc continuer d'exister au Canada entre les producteurs nationaux et ceux des États-Unis, même si elle se fait à un niveau de prix plus élevé.

Pour les raisons susmentionnées, le Tribunal n'est pas convaincu qu'il existe une question de l'intérêt public probante pour justifier un examen plus poussé. Par conséquent, aucun rapport ne sera présenté au ministre des Finances.

Charles A. Gracey

Charles A. Gracey
Membre président

Anthony T. Eyton

Anthony T. Eyton
Membre

Raynald Guay

Raynald Guay
Membre