



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Dumping et subventionnement

DÉCISION ET MOTIFS

Enquête préliminaire de dommage
n° PI-2007-002

Tubes soudés en acier au carbone

*Décision rendue
le mardi 25 mars 2008*

*Motifs rendus
le mercredi 9 avril 2008*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION PROVISOIRE DE DOMMAGE	i
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	1
CONTEXTE.....	1
DÉCISION DE L'ASFC.....	1
OBSERVATIONS SUR LE DOMMAGE	2
Branche de production nationale	2
Parties opposées à la plainte.....	2
ANALYSE	2
Cadre législatif	2
Marchandises similaires et catégories de marchandises	3
Branche de production nationale	4
Volume de marchandises sous-évaluées et subventionnées	4
Effet sur le prix des marchandises similaires.....	5
Effet sur la branche de production nationale.....	5
Autres facteurs	6
CONCLUSION.....	6

EU ÉGARD À une enquête préliminaire de dommage, aux termes du paragraphe 34(2) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, concernant :

**LE DUMPING ET LE SUBVENTIONNEMENT DE TUBES SOUDÉS EN ACIER
AU CARBONE ORIGINAIRE OU EXPORTÉS DE LA RÉPUBLIQUE
POPULAIRE DE CHINE**

DÉCISION PROVISOIRE DE DOMMAGE

Le Tribunal canadien du commerce extérieur, aux termes du paragraphe 34(2) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, a procédé à une enquête préliminaire de dommage afin de déterminer si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que les présumés dumping et subventionnement de tubes soudés en acier au carbone, aussi appelés tuyaux normalisés, de dimensions nominales variant de 1/2 po à 6 po (diamètre extérieur de 12,7 mm à 168,3 mm) inclusivement, sous diverses formes et finitions, habituellement fournis pour répondre aux normes ASTM A53, ASTM A135, ASTM A252, ASTM A589, ASTM A795, ASTM F1083 ou de qualité commerciale, ou AWWA C200-97 ou aux normes équivalentes, y compris ceux pour le tubage de puits d'eau, les tubes pour pilotis, les tubes pour arrosage et les tubes pour clôture, mais à l'exception des tubes pour les canalisations de pétrole et de gaz fabriqués exclusivement pour répondre aux normes de l'API, originaires ou exportés de la République populaire de Chine ont causé un dommage ou un retard ou menacent de causer un dommage.

La présente enquête préliminaire de dommage fait suite à l'avis en date du 23 janvier 2008, selon lequel le président de l'Agence des services frontaliers du Canada avait ouvert une enquête concernant les présumés dumping et subventionnement dommageables des marchandises susmentionnées.

Aux termes du paragraphe 37.1(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, le Tribunal canadien du commerce extérieur détermine par la présente que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises susmentionnées ont causé un dommage.

James A. Ogilvy
James A. Ogilvy
Membre président

Ellen Fry
Ellen Fry
Membre

Diane Vincent
Diane Vincent
Membre

Hélène Nadeau
Hélène Nadeau
Secrétaire

L'exposé des motifs sera publié d'ici 15 jours.

Membres du Tribunal :	James A. Ogilvy, membre président Ellen Fry, membre Diane Vincent, membre
Directeur de la recherche :	Rose Ritcey
Agent principal de la recherche :	Gabrielle Nadeau
Agent de la recherche :	Rebecca Campbell
Agents à la recherche statistique :	Julie Charlebois Lise Lacombe
Conseiller juridique pour le Tribunal :	Alain Xatruch
Greffier adjoint :	Gillian Burnett
Agent du greffe :	Marija Renic

PARTICIPANTS :

	Conseillers juridiques/représentants
ArcelorMittal	Paul Conlin Denis Gascon Alison FitzGerald
Tubular Steel, Inc.	Robert McKinnon
Protin Import Ltd.	Andre Berner
Association canadienne de l'industrie de la clôture, chapitre de l'Ouest	Ken Scherk

Veillez adresser toutes les communications au :

Secrétaire
Tribunal canadien du commerce extérieur
Standard Life Centre
333, avenue Laurier Ouest
15^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0G7

Téléphone : 613-993-3595
Télécopieur : 613-990-2439
Courriel : secretaire@tcce-citt.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

CONTEXTE

1. Le 23 janvier 2008, le président de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a ouvert des enquêtes sur les présumés dumping et subventionnement dommageables de tubes soudés en acier au carbone, aussi appelés tuyaux normalisés, de dimensions nominales variant de 1/2 po à 6 po (diamètre extérieur de 12,7 mm à 168,3 mm) inclusivement, sous diverses formes et finitions, habituellement fournis pour répondre aux normes ASTM A53, ASTM A135, ASTM A252, ASTM A589, ASTM A795, ASTM F1083 ou de qualité commerciale, ou AWWA C200-97 ou aux normes équivalentes, y compris ceux pour le tubage de puits d'eau, les tubes pour pilotis, les tubes pour arrosage et les tubes pour clôture, mais à l'exclusion des tubes pour les canalisations de pétrole et de gaz fabriqués exclusivement pour répondre aux normes de l'API, originaires ou exportés de la République populaire de Chine (Chine) (les marchandises en question), suivant une plainte déposée le 3 décembre 2007 par ArcelorMittal et Mittal Canada Inc. (ArcelorMittal).
2. Le 24 janvier 2008, le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) a publié un avis d'ouverture d'enquête préliminaire de dommage.
3. Le 25 mars 2008, aux termes du paragraphe 37.1(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*¹, le Tribunal a déterminé que les éléments de preuve indiquaient, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en question avaient causé un dommage.

DÉCISION DE L'ASFC

4. L'ASFC a recueilli des renseignements visant le volume des marchandises sous-évaluées pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007. À l'ouverture de son enquête, l'ASFC a estimé que, pour cette période, 99 p. 100 des marchandises en question avaient été sous-évaluées, les marges de dumping allant de 1 p. 100 à 137 p. 100, exprimées en pourcentage du prix à l'exportation. L'ASFC a aussi estimé la marge moyenne pondérée globale de dumping à 50 p. 100, exprimée en pourcentage du prix à l'exportation. En outre, l'analyse de l'ASFC indiquait que le volume estimatif des marchandises sous-évaluées n'était pas négligeable et que la marge moyenne pondérée estimative globale de dumping n'était pas minimale².
5. L'ASFC a recueilli des renseignements visant le volume des marchandises subventionnées pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007. L'ASFC a estimé que, pour cette période, le montant de subvention équivalait à 15 p. 100 du prix à l'exportation des marchandises en question. L'ASFC estime que les présumées subventions ont bénéficié à 96 p. 100 des marchandises en question. Par conséquent, l'ASFC a déterminé que le volume des marchandises subventionnées n'était pas négligeable et que le montant de subvention n'était pas minimal³.
6. En résumé, l'ASFC était d'avis que les éléments de preuve indiquaient que les marchandises en question avaient été sous-évaluées et subventionnées. De plus, elle a déclaré que les éléments de preuve indiquaient, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement avaient causé un dommage ou menaçaient de causer un dommage à la branche de production nationale.

1. L.R.C. 1985, c. S-15 [LMSI].

2. Dossier administratif, vol. II aux pp. 43-44.

3. *Ibid.* aux pp. 51-53. Étant donné que l'ASFC considérait la Chine comme un pays en développement, les seuils de volume négligeable et de valeur minimale pour la Chine étaient de 4 p. 100 et de 2 p. 100 respectivement.

OBSERVATIONS SUR LE DOMMAGE

Branche de production nationale

7. Dans sa plainte, ArcelorMittal a prétendu que le dumping et le subventionnement des marchandises en question avaient causé et menaçaient de causer un dommage aux producteurs nationaux de tubes soudés en acier au carbone. ArcelorMittal a allégué avoir subi un dommage sous forme d'effritement et de compression des prix, de pertes de ventes, de réduction de part de marché, de sous-utilisation de capacité et de niveau d'emploi réduit de même que sous forme de diminution des revenus, des marges brutes et des bénéfices nets. Quant à la menace de dommage, ArcelorMittal a soutenu que les importations des marchandises en question augmentent rapidement et que les producteurs chinois se concentrent sur l'exportation. ArcelorMittal a ajouté que les mesures commerciales prises contre les tubes en acier chinois dans d'autres territoires mèneraient à un détournement des marchandises vers le Canada. ArcelorMittal a fourni des éléments de preuve à l'appui de ses allégations.

8. Quatre autres producteurs de tubes soudés en acier au carbone appuient la plainte, à savoir Lakeside Steel Corporation (Lakeside), IPSCO Inc. (IPSCO), Prudential Steel Ltd. (Prudential) et Bolton Steel Tube Co. Ltd. (Bolton).

Parties opposées à la plainte

9. Le Tribunal a reçu des observations de deux parties opposées à la plainte, à savoir le chapitre de l'Ouest de l'Association canadienne de l'industrie de la clôture (ACIC) et Protin Import Ltd. (Protin).

10. L'ACIC a soutenu qu'IPSCO, Lakeside et Prudential ne fabriquent pas de tubes galvanisés pour l'industrie de la clôture et que si ArcelorMittal fabrique des tubes galvanisés pour l'industrie de la clôture, elle n'a jamais vendu son produit à une société de clôture dans l'Ouest canadien. L'ACIC a déclaré que Bolton est le seul producteur national à avoir effectué une vente de tubes pour clôture à l'un de ses membres. Selon l'ACIC, un producteur national ne peut prétendre avoir subi un dommage dans un marché où il a choisi de ne pas être présent.

11. Protin a soutenu que des facteurs autres que le dumping et le subventionnement, dont l'appréciation récente de la valeur du dollar canadien et la nature du procédé de production d'ArcelorMittal, avaient eu un effet négatif sur la branche de production nationale. En outre, malgré le dommage qu'ArcelorMittal prétend avoir subi, Protin a souligné que les résultats financiers de la société mère d'ArcelorMittal avaient été très positifs en 2007.

12. Enfin, les parties opposées ont prétendu que l'imposition de droits antidumping ou compensateurs nuirait aux industries de la construction et de la clôture de même qu'aux consommateurs canadiens.

ANALYSE

Cadre législatif

13. Le mandat du Tribunal dans le cadre d'une enquête préliminaire de dommage est énoncé au paragraphe 34(2) de la *LMSI*, qui exige que le Tribunal détermine si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping ou le subventionnement des marchandises en question a causé un

dommage ou un retard ou menace de causer un dommage⁴. Pour arriver à sa décision, le Tribunal a tenu compte des facteurs prescrits à l'article 37.1 du *Règlement sur les mesures spéciales d'importation*⁵.

14. Le paragraphe 2(1) de la *LMSI* définit le terme « dommage » comme un « [...] dommage sensible causé à une branche de production nationale ». Il définit également le terme « branche de production nationale » comme suit : « [...] l'ensemble des producteurs nationaux de marchandises similaires ou les producteurs nationaux dont la production totale de marchandises similaires constitue une proportion majeure de la production collective nationale des marchandises similaires. Peut toutefois en être exclu le producteur national qui est lié à un exportateur ou à un importateur de marchandises sous-évaluées ou subventionnées, ou qui est lui-même un importateur de telles marchandises. » Par conséquent, le Tribunal doit cerner les marchandises similaires et la branche de production nationale qui les produit avant d'examiner les questions de dommage, de retard ou de menace de dommage.

Marchandises similaires et catégories de marchandises

15. ArcelorMittal a soutenu que les marchandises en question et les marchandises produites par les producteurs nationaux sont des produits de base, qui sont entièrement substituables et se concurrencent directement les uns les autres dans le marché canadien, de sorte que les tubes soudés en acier au carbone produits au pays sont des marchandises similaires aux marchandises en question.

16. Selon l'ACIC, les tubes galvanisés produits par les producteurs nationaux et destinés à l'usage dans les clôtures à mailles losangées ne sont pas des marchandises similaires parce qu'ils ne livrent pas directement concurrence aux marchandises en question en raison des différences de caractéristiques physiques, dont la nature du fini galvanisé, l'épaisseur de la paroi et le poids. En réponse, ArcelorMittal a fait valoir que, bien interprété, le terme « marchandises similaires » comporte la vaste gamme de tuyaux normalisés utilisés pour le transport à basse pression de liquides et de gaz dans les conduites de plomberie et de chauffage, les tubes pour arrosage et le tubage de puits d'eau de même que les tubes pour clôture. Elle a aussi présenté des éléments de preuve selon lesquels elle fabrique et vend des tubes pour clôture au Canada.

17. Pour trancher la question des marchandises similaires et des catégories de marchandises, le Tribunal tient généralement compte d'un certain nombre de facteurs, y compris les caractéristiques physiques des marchandises (comme la composition et l'apparence), leurs caractéristiques de marché (comme la substituabilité, l'établissement des prix, les circuits de distribution et les utilisations finales) et la question de savoir si les marchandises répondent aux mêmes besoins des clients⁶.

18. À la lumière des éléments de preuve au dossier, le Tribunal conclut, dans le contexte de cette enquête préliminaire de dommage, que les tubes soudés en acier au carbone produits au Canada qui sont de la même description que les marchandises en question sont des marchandises similaires.

19. Concernant la question des catégories de marchandises, ArcelorMittal a soutenu qu'il y a une seule catégorie de marchandises. L'ACIC a soutenu que les marchandises en question ne devraient pas comprendre les tubes galvanisés ou pour clôture ou, dans l'alternative, qu'une exclusion de produits devrait

4. Le Tribunal souligne que l'évaluation cumulative des effets dommageables des marchandises sous-évaluées et subventionnées (cumul croisé) d'un pays quelconque dans le contexte d'une enquête menée aux termes de l'article 42 de la *LMSI* constitue une pratique de longue date. Le Tribunal estime donc qu'il serait incohérent de ne pas procéder au cumul croisé des effets des marchandises en question dans le cadre d'une enquête préliminaire de dommage et a donc évalué l'effet cumulatif du dumping et du subventionnement des marchandises en question sur la branche de production nationale.

5. D.O.R.S./84-927.

6. Voir, par exemple, *Raccords de tuyauterie en cuivre* (19 février 2007), NQ-2006-002 (TCCE) au para. 48.

être accordée à l'égard des tubes galvanisés ou pour clôture. Protin a proposé que les tubes galvanisés soient divisés en deux catégories de marchandises, à savoir les tubes prégalvanisés et les tubes galvanisés à chaud.

20. À la lumière des éléments de preuve au dossier, le Tribunal conclut, dans le contexte de cette enquête préliminaire de dommage, que les tubes soudés en acier au carbone constituent une seule catégorie de marchandises. Comme l'indique l'avis d'ouverture d'enquête préliminaire de dommage, le Tribunal n'examine pas les demandes d'exclusion à cette étape de l'instance.

Branche de production nationale

21. Le Tribunal souligne que dans sa décision d'ouvrir les enquêtes, l'ASFC a identifié quatre producteurs nationaux de tubes soudés en acier au carbone, à savoir ArcelorMittal, Lakeside, IPSCO et Prudential. Ces producteurs ont fourni à l'ASFC des renseignements sur leur volume de production de tubes soudés en acier au carbone.

22. Dans les observations qu'elles ont présentées au Tribunal, l'ACIC et Protin ont nommé trois autres producteurs nationaux potentiels de tubes soudés en acier au carbone, à savoir Bolton, Delhi-Solac Inc. et Quali-T-Group ULC. Le Tribunal n'a pas réussi à obtenir de renseignements de la part de ces producteurs concernant le volume de leur production de tubes soudés en acier au carbone. Toutefois, comme il a été mentionné plus haut, Bolton a indiqué au Tribunal qu'elle appuyait la plainte.

23. Par conséquent, à la lumière des éléments de preuve au dossier de cette enquête préliminaire de dommage, le Tribunal conclut qu'ArcelorMittal, Lakeside, IPSCO et Prudential constituent la branche de production nationale. Si cette affaire donne lieu à une enquête définitive de dommage, le Tribunal pourrait réexaminer sa décision sur la question de savoir quels producteurs nationaux de tubes soudés en acier au carbone devraient être inclus dans la branche de production nationale au moment où il recueillera des renseignements supplémentaires.

Volume de marchandises sous-évaluées et subventionnées

24. Selon les données de l'ASFC figurant au dossier de cette enquête préliminaire de dommage, le volume d'importations des marchandises en question a augmenté d'environ 55 p. 100 entre 2004 et 2007. Les éléments de preuve indiquent également que le volume d'importations de tubes soudés en acier au carbone en provenance de pays non visés a chuté d'environ le même pourcentage entre 2004 et 2007. Les marchandises en question comptaient pour près de la moitié du volume total d'importations de tubes soudés en acier au carbone en 2007, comparativement à près de 20 p. 100 en 2004⁷.

25. Le Tribunal estime que même si le volume de production des marchandises similaires a augmenté de seulement 5 p. 100 entre 2004 et 2006, le ratio des importations des marchandises en question par rapport à la production nationale a augmenté de près de 50 p. 100. Au cours des neuf premiers mois de 2007, le volume d'importations des marchandises en question a surpassé le volume de production des marchandises similaires⁸.

26. Le Tribunal estime en outre que le marché national total a diminué de 30 p. 100 entre 2004 et 2006. Les ventes nationales des producteurs canadiens de tubes soudés en acier au carbone ont diminué de 14 p. 100 entre 2004 et 2006, tandis que les ventes d'importations des marchandises en question ont augmenté de quatre fois ce pourcentage. En raison de ces tendances, la part de marché des producteurs

7. Dossier administratif, vol. 2 à la p. 228.

8. *Ibid.* aux pp. 109.2-109.3, 109.6, 130, 225-226, 446.

nationaux a augmenté légèrement, passant de 17 p. 100 en 2004 à 20 p. 100 en 2006, tandis que la part de marché détenue par les importations des marchandises en question a plus que doublé pendant la même période, passant de 17 p. 100 à 37 p. 100. Les importations de tubes soudés en acier au carbone en provenance de pays non visés ont également été remplacées dans le marché national par les marchandises en question, leur part de marché ayant perdu presque 25 points de pourcentage⁹.

27. Comme il est mentionné plus loin, le Tribunal est d'avis que les éléments de preuve indiquent que la branche de production nationale a conservé sa part du marché canadien réduit en diminuant ses prix devant l'augmentation importante de la présence des marchandises en question.

Effet sur le prix des marchandises similaires

28. Le Tribunal souligne que la valeur unitaire en douane des marchandises en question était beaucoup plus faible que le prix de vente des tubes soudés en acier au carbone nationaux pendant toute la période étudiée, même après avoir ajouté les coûts estimatifs de transport et de courtage à la valeur unitaire en douane. De plus, sauf pour 2004, la valeur unitaire en douane des marchandises en question s'établissait au plus bas niveau à l'égard de toutes les importations¹⁰.

29. Entre 2004 et la période intermédiaire 2007, les prix de vente des tubes soudés en acier au carbone nationaux ont subi une importante chute. Selon le Tribunal, les prix des tubes soudés en acier au carbone nationaux ont probablement subi une pression à la baisse pour être concurrentiels avec les prix des marchandises en question, alors que les producteurs nationaux tentaient de maintenir leur volume et leur part de marché dans un marché réduit.

30. Le Tribunal observe l'écart important entre les prix des marchandises en question et les prix des marchandises provenant des États-Unis et du reste du monde, ainsi que le fait que les prix nationaux étaient bien inférieurs à ceux des importations en provenance de pays non visés de 2005 jusqu'à la fin du troisième trimestre de 2007¹¹. Cela soutient l'avis du Tribunal selon lequel les producteurs nationaux ont réagi principalement aux prix des marchandises en question. Le dossier ne contient pas suffisamment d'éléments de preuve pour indiquer le rôle que la gamme de produits pourrait avoir joué dans les prix relativement élevés des importations de tubes soudés en acier au carbone en provenance des États-Unis et du reste du monde.

31. Enfin, le Tribunal fait remarquer qu'ArcelorMittal a présenté des éléments de preuve montrant qu'elle avait perdu des ventes auprès de certains clients en raison du fait que les marchandises en question se vendaient de 10 p. 100 à 25 p. 100 moins cher que les prix offerts par ArcelorMittal¹².

Effet sur la branche de production nationale

32. Le Tribunal fait remarquer que les revenus d'ArcelorMittal provenant des ventes canadiennes ont chuté chaque année depuis 2004 et que cette tendance à la baisse s'est poursuivie au cours des neuf premiers mois de 2007. Au cours de la même période, la marge brute sur ses ventes canadiennes a subi un effet proportionnellement négatif¹³. En outre, des éléments de preuve indiquent qu'ArcelorMittal a dû réduire ses dépenses en immobilisations¹⁴.

9. *Ibid.* aux pp. 109.2-109.3, 109.6, 130, 225-226.

10. *Ibid.* aux pp. 109.2-109.3, 109.6, 109.10, 130, 225-226, 228.

11. *Ibid.* aux pp. 130, 109.2-109.3, 109.6, 130, 225-226, 228.

12. *Ibid.* aux pp. 94, 109.12-109.13, 128.

13. *Ibid.* à la p. 130.

14. *Ibid.* à la p. 97.

33. En ce qui concerne d'autres indicateurs de dommage, le Tribunal souligne les observations d'ArcelorMittal selon lesquelles elle a dû réduire ses quarts de travail et fermer ses installations pour certaines périodes entre 2004 et le troisième trimestre de 2007. En outre, des éléments de preuve indiquent que l'utilisation de la capacité d'ArcelorMittal est demeurée faible au cours de la période visée par l'enquête. Enfin, le Tribunal observe qu'ArcelorMittal a affirmé que ses niveaux de stocks avaient augmenté¹⁵.

34. À la lumière des observations présentées par ArcelorMittal et les autres producteurs nationaux, le Tribunal est d'avis que les éléments de preuve au dossier indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en question ont causé un dommage à la branche de production nationale.

Autres facteurs

35. Les parties opposées à la plainte ont prétendu que divers facteurs non liés au dumping ou au subventionnement avaient causé un dommage aux producteurs nationaux. Ces facteurs comprenaient notamment l'appréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain et le présumé coût élevé des installations de production d'ArcelorMittal.

36. Le Tribunal a examiné les facteurs qui précèdent et il est d'avis que, dans le cadre de la présente enquête préliminaire de dommage, les éléments de preuve au dossier relatifs à tout effet de ces autres facteurs ne vont pas à l'encontre de sa conclusion selon laquelle il y existe une indication raisonnable que le dumping et le subventionnement des marchandises en question ont causé un dommage. Ce n'est que dans le cadre d'une enquête menée aux termes de l'article 42 de la *LMSI* que le Tribunal sera en mesure d'évaluer pleinement l'ampleur de ces autres facteurs.

CONCLUSION

37. Compte tenu de l'analyse qui précède, le Tribunal est d'avis que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en question ont causé un dommage à la branche de production nationale.

James A. Ogilvy
James A. Ogilvy
Membre président

Ellen Fry
Ellen Fry
Membre

Diane Vincent
Diane Vincent
Membre

15. *Ibid.* aux pp. 95-96.