



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Dumping et subventionnement

ORDONNANCE ET MOTIFS

Réexamen relatif à l'expiration
n° RR-2019-004

Tôles d'acier au carbone et tôles
d'acier allié résistant à faible
teneur, laminées à chaud

*Ordonnance et motifs rendus
le mardi 10 novembre 2020*

TABLE DES MATIÈRES

ORDONNANCE	i
ANNEXE 1	ii
MARCHANDISES EXCLUES DE L'ORDONNANCE	ii
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
INTRODUCTION	1
CONTEXTE DE LA PROCÉDURE	1
PRODUIT	3
Définition du produit.....	3
Renseignements sur le produit.....	3
CADRE LÉGISLATIF.....	4
MARCHANDISES SIMILAIRES ET CATÉGORIES DE MARCHANDISE.....	4
BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE.....	5
ANALYSE DE LA PROBABILITÉ DE DOMMAGE.....	6
Changements dans les conditions du marché.....	8
Volume probable des importations de marchandises sous-évaluées	11
Effets probables des marchandises sous-évaluées sur les prix	16
Incidence probable sur la branche de production nationale advenant l'annulation de l'ordonnance	18
CONCLUSION	22

EU ÉGARD À un réexamen relatif à l'expiration, aux termes du paragraphe 76.03(3) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, de l'ordonnance rendue par le Tribunal canadien du commerce extérieur le 30 janvier 2015, dans le cadre du réexamen relatif à l'expiration n° RR-2014-002, concernant des :

**TÔLES D'ACIER AU CARBONE ET DES TÔLES D'ACIER ALLIÉ RÉSISTANT
À FAIBLE TENEUR, LAMINÉES À CHAUD, ORIGINAIRES OU EXPORTÉES
DE L'UKRAINE**

ORDONNANCE

Le Tribunal canadien du commerce extérieur, conformément au paragraphe 76.03(3) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, a procédé au réexamen relatif à l'expiration de son ordonnance rendue le 30 janvier 2015, dans le cadre du réexamen relatif à l'expiration n° RR-2014-002, prorogeant, avec modification, ses conclusions rendues le 2 février 2010 dans le cadre de l'enquête n° NQ-2009-003, concernant le dumping de tôles d'acier au carbone et de tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud, n'ayant subi aucun autre complément d'ouvrage que le laminage à chaud, traitées thermiquement ou non, coupées à longueur, d'une largeur variant de 24 pouces (610 mm) à 152 pouces (3 860 mm) inclusivement, et d'une épaisseur variant de 0,187 pouce (4,75 mm) à 3,0 pouces (76,0 mm) inclusivement (dont les dimensions sont plus ou moins exactes en vue de tenir compte des tolérances admissibles incluses dans les normes applicables, par exemple les normes ASTM A6/A6M et A20/A20M), originaires ou exportées de l'Ukraine, à l'exclusion des larges plats, des tôles devant servir à la fabrication de tuyaux, des tôles dont la surface présente par intervalle un motif laminé en relief (aussi appelées « tôles de plancher ») et des marchandises énumérées à l'annexe 1 de la présente ordonnance.

Aux termes de l'alinéa 76.03(12)b) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, le Tribunal canadien du commerce extérieur proroge par la présente son ordonnance concernant les marchandises susmentionnées.

Susan D. Beaubien

Susan D. Beaubien

Membre président

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart

Membre

Serge Fréchette

Serge Fréchette

Membre

ANNEXE 1**MARCHANDISES EXCLUES DE L'ORDONNANCE**

- Tôles d'acier au carbone et tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud, devant servir à la fabrication de tubes (aussi appelées « feuillards »).
- Tôles d'acier au carbone et tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud, en bobines.
- Tôles d'acier au carbone et tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud, sans égard aux spécifications ou aux nuances de l'acier, dont l'épaisseur est supérieure à 2,75 pouces (70 mm) et la largeur supérieure à 72 pouces.
- Tôles d'acier au carbone laminées à chaud, de nuance d'acier normalisé (thermo-traité) A516-70, d'une épaisseur de 2,75 pouces et d'une largeur supérieure à 72 pouces.

- Tôles d'acier au carbone laminées à chaud fabriquées selon les normes :

ASME SA-516/SA-516M ou ASTM A-516/A-516M
ASME SA-285/SA-285M ou ASTM A-285/A-285M
ASME SA-299/SA-299M ou ASTM A-299/A-299M
ASME SA-537/SA-537M ou ASTM A-537/A-537M
ASME SA-515/SA-515M ou ASTM A-515/A-515M
ASME SA-841/SA-841M ou ASTM A-841/A-841M

dont l'acier en fusion a été dégazé sous vide et dont la teneur en soufre est inférieure à 0,005 p. 100.

- Tôles d'acier au carbone laminées à chaud fabriquées selon les normes :

ASME SA-516/SA-516M ou ASTM A-516/A-516M
ASME SA-285/SA-285M ou ASTM A-285/A-285M
ASME SA-299/SA-299M ou ASTM A-299/A-299M
ASME SA-537/SA-537M ou ASTM A-537/A-537M
ASME SA-515/SA-515M ou ASTM A-515/A-515M

selon un procédé qui comprend le dégazage sous vide de l'acier en fusion et la normalisation (thermo-traitement).

- Tôles d'acier au carbone laminées à chaud fabriquées selon les normes :

ASME SA-516/SA-516M ou ASTM A-516/A-516M
ASME SA-285/SA-285M ou ASTM A-285/A-285M
ASME SA-299/SA-299M ou ASTM A-299/A-299M
ASME SA-537/SA-537M ou ASTM A-537/A-537M
ASME SA-515/SA-515M ou ASTM A-515/A-515M

dont l'acier est normalisé (thermo-traité) et dont la teneur en soufre est inférieure à 0,005 p. 100.

- Tôles d'acier au carbone laminées à chaud fabriquées selon les normes :

ASME SA-516/SA-516M ou ASTM A-516/A-516M

ASME SA-285/SA-285M ou ASTM A-285/A-285M

ASME SA-299/SA-299M ou ASTM A-299/A-299M

ASME SA-537/SA-537M ou ASTM A-537/A-537M

ASME SA-515/SA-515M ou ASTM A-515/A-515M

dont l'acier est normalisé (thermo-traité) et dont l'épaisseur est supérieure à 2,67 pouces ou dont les dimensions sont supérieures à celles indiquées dans le tableau suivant :

Épaisseur	1,250		1,375		1,500		1,625		1,750	
	MIN	MAX								
40	438	512	398	465	365	426	336	393	311	363
42	383	511	348	464	319	425	294	392	272	363
44	366	510	333	463	305	424	281	391	260	362
46	351	509	319	462	292	423	269	391	249	361
48	337	508	306	462	280	423	258	390	239	361
50	323	507	294	461	269	422	248	389	229	360
52	311	506	283	460	259	422	239	389	221	360
54	300	506	272	460	249	421	230	388	216	359
56	289	505	263	459	241	421	222	388	214	359
58	280	505	254	459	232	420	214	387	214	358
60	270	504	245	458	225	420	216	387	215	358
62	262	504	238	458	217	419	214	387	216	358
64	254	503	230	457	215	419	216	386	216	357
66	246	503	223	457	216	418	214	386	216	357
68	239	502	217	456	215	418	216	386	216	357
70	232	942	216	456	215	418	216	385	216	357
72	226	942	216	948	216	948	215	945	215	945
74	219	942	216	948	215	945	215	945	215	945
76	214	942	215	945	215	945	215	945	215	945
78	215	945	215	945	215	945	215	945	215	945
80	214	942	215	945	215	945	215	945	215	945
82	214	942	215	945	215	945	215	945	215	945
84	214	816	215	742	215	681	215	630	215	583
86	215	817	215	744	215	682	215	630	215	584
88	216	808	215	736	215	675	215	630	215	578
90	216	798	215	720	215	660	215	610	215	565
92	216	774	215	704	215	646	215	597	215	553
94	216	758	215	690	215	633	215	584	215	541
96	215	742	215	676	215	620	215	572	215	530
98	215	730	215	662	215	607	215	561	215	520
100	216	713	215	649	215	595	215	550	215	509
102	215	699	215	636	215	584	215	539	215	500
104	216	686	215	630	215	572	215	530	215	492
106	216	673	215	613	215	562	215	519	215	482
108	216	661	215	601	215	551	215	509	215	473

Épaisseur	1,250		1,375		1,500		1,625		1,750	
	MIN	MAX								
110	216	649	215	590	215	541	215	500	215	465
112	216	638	215	580	215	532	215	493	215	456
114	215	630	215	570	215	523	215	484	215	448
116	215	616	215	560	215	514	215	476	215	440
118	216	605	215	551	215	505	215	457	215	433
120	215	595	215	541	215	498	215	450	215	425
122	216	586	215	533	215	490	215	452	215	418
124	215	561	215	510	215	482	215	445	215	411
126	216	553	215	502	215	462	215	426	215	394
128	215	544	215	496	215	455	215	419	215	388
130	216	536	215	489	215	448	215	413	215	382
132	216	532	215	481	215	441	215	407	215	376
134	215	520	215	474	215	434	215	401	215	371
136	216	512	215	467	215	428	215	395	215	365
138	216	505	215	460	215	422	215	389	215	360
140	216	500	215	454	215	416	215	383	215	355
142	216	488	215	444	215	406	215	375	215	347
144	216	476	215	432	215	396	215	365	215	338
146	216	472	215	429	215	393	215	362	215	335
148	216	472	215	429	215	393	215	362	215	335
150	216	469	215	426	215	390	215	360	215	333
152	216	463	215	421	215	385	215	355	215	329

Épaisseur	1,875		2,000		2,250		2,500		2,750	
	MIN	MAX								
40	290	339	272	318	241	282	217	253	217	229
42	253	338	238	317	215	281	214	252	217	229
44	242	337	227	317	215	280	216	252	217	228
46	232	337	218	316	215	280	216	251	217	228
48	222	336	214	316	216	280	216	251	217	228
50	214	336	214	315	216	279	216	251	217	227
52	214	335	216	315	216	279	216	250	217	227
54	214	335	216	314	216	278	216	250	217	227
56	214	334	216	314	216	278	216	250	217	226
58	215	334	216	313	216	278	216	249	217	226
60	215	334	216	313	216	277	216	249	217	226
62	215	333	216	313	216	277	216	249	217	226
64	215	333	216	313	216	277	216	249	217	266
66	215	333	216	312	216	277	216	248	217	225
68	215	332	216	312	216	276	216	248	217	225

Lieu de l'audience : Par vidéoconférence
Date de l'audience : Le 9 septembre 2020
Membres du Tribunal : Susan D. Beaubien, membre président
Randolph W. Heggart, membre
Serge Fréchette, membre
Personnel de soutien : Kalyn Eadie, conseillère juridique principale
Jessye Kilburn, conseillère juridique
Gayatri Shankarraman, analyste principale
Grant MacDougall, analyste
Mylène Lanthier, analyste

PARTICIPANTS :**Producteurs nationaux**

Algoma Steel Inc.

Evraz Inc. NA Canada

SSAB Central Inc.

Importateurs/exportateurs/autres

Ambassade de l'Ukraine au Canada

Metinvest International S.A.

Département de la défense des producteurs nationaux du ministère du Développement de l'économie, du commerce et de l'agriculture de l'Ukraine

Conseillers/représentants

Annie Arko
Benjamin P. Bedard
Lydia Blois
Manon Carpentier
Linden Dales
Greg Landry
Nasrudin Mumin
M. Drew Tyler

Melisa Celebican
Christopher J. Cochlin
Christopher J. Kent
Andrew M. Lanouette
Jordan Lebold
Marc McLaren-Caux
Michael Milne
Andrew Paterson
Gerry Stobo
Cynthia Wallace

Alison FitzGerald
Erika Woolgar

Conseillers/représentants

Oleh Khavroniuk

Jesse Goldman
Erica Lindberg

Yurii Kozlenko
Olena Radchenko
Nataliya Sydoruk
Elena Yushchuk

Syndicat

Syndicat des Métallos

Conseillers/représentants

Craig Logie
Masiel Matus
Jacob Millar
Christopher Somerville
Annie (Qurrat-ul-ain) Tayyab

Veillez adresser toutes les communications au :

Greffier
Secrétariat du Tribunal canadien du commerce extérieur
15^e étage
333, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0G7
Téléphone : 613-993-3595
Télécopieur : 613-990-2439
Courriel : tcce-citt@tribunal.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

INTRODUCTION

[1] Le Tribunal canadien du commerce extérieur a procédé au réexamen relatif à l'expiration¹ de son ordonnance rendue le 30 janvier 2015, dans le cadre du réexamen relatif à l'expiration n° RR-2014-002. Cette ordonnance prorogeait, avec modification, les conclusions qu'il avait rendues dans l'enquête n° NQ-2009-003, qui fournissaient une mesure corrective face à la menace de dommage causé par le dumping de tôles d'acier au carbone et de tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud (collectivement désignées tôles d'acier laminées à chaud), originaires ou exportées de l'Ukraine (les marchandises en cause)².

[2] Le mandat du Tribunal dans le cadre du présent réexamen consiste à déterminer si l'annulation de l'ordonnance causera vraisemblablement un dommage à la branche de production nationale. Dans l'affirmative, l'ordonnance pourrait être prorogée, avec ou sans modification, pour cinq années additionnelles. En l'absence de dommage probable à la branche de production nationale, l'ordonnance sera annulée.

[3] En l'espèce, le Tribunal est d'avis qu'un tel dommage est vraisemblable. Le Tribunal ordonne donc la prorogation de l'ordonnance, sans modification. Les motifs de sa décision sont énoncés plus bas.

CONTEXTE DE LA PROCÉDURE

[4] Aux termes de la *LMSI*, les conclusions de dommage ou de menace de dommage et la protection spéciale conférée par les droits antidumping ou compensateurs qui y sont associés expirent cinq ans après la date des conclusions. Si une ou plusieurs ordonnances ont été rendues prorogeant ces conclusions, l'ordonnance expirera cinq ans après la date de la dernière ordonnance rendue en vertu de l'alinéa 76.03(12)b). Quel que soit le cas, des conclusions ou une ordonnance n'expireront pas si un réexamen relatif à l'expiration a été entrepris avant cette date.

[5] Le Tribunal a publié son avis de réexamen relatif à l'expiration le 6 janvier 2020. Cet avis a déclenché, le 7 janvier 2020, l'ouverture d'une enquête par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) afin de déterminer si l'expiration de l'ordonnance du Tribunal causerait vraisemblablement la poursuite ou la reprise du dumping des marchandises en cause.

[6] Le 4 juin 2020, l'ASFC a conclu, en vertu de l'alinéa 76.03(7)a) de la *LMSI*, que l'expiration de l'ordonnance causerait vraisemblablement la poursuite ou la reprise du dumping des marchandises en cause.

[7] Le 5 juin 2020, à la suite de la décision de l'ASFC et en vertu du paragraphe 76.03(10), le Tribunal a entrepris son réexamen afin de déterminer si l'expiration de l'ordonnance causerait vraisemblablement un dommage à la branche de production nationale.

¹ Le réexamen relatif à l'expiration est effectué conformément au paragraphe 76.03(3) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. (1985), ch. S-15 [*LMSI*].

² La définition complète du produit figure aux paragraphes 16-17.

[8] La période visée par le réexamen relatif à l'expiration porte sur trois années complètes, soit du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019, ainsi que sur une période intermédiaire, soit du 1^{er} janvier au 31 décembre 2020 (période intermédiaire de 2020). A des fins de comparaison, le Tribunal a aussi recueilli des données pour la période intermédiaire du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019 (période intermédiaire de 2019).

[9] Le Tribunal a fait parvenir des questionnaires aux producteurs nationaux et aux importateurs connus de tôles correspondant à la définition du produit ainsi qu'aux producteurs étrangers connus des marchandises en cause. Le Tribunal a reçu 7 questionnaires à l'intention des producteurs entièrement remplis et 2 de ces questionnaires partiellement remplis³. Le Tribunal a reçu 15 questionnaires à l'intention des importateurs entièrement remplis provenant de firmes indiquant qu'elles importaient les produits correspondant à la définition du produit et 1 questionnaire à l'intention des producteurs étrangers entièrement rempli provenant d'une firme indiquant qu'elle fabriquait les produits visés⁴.

[10] Des rapports public et protégé ont été préparés en se fondant sur les réponses aux questionnaires et sur d'autres renseignements au dossier et ils ont été versés au dossier le 27 juillet 2020. Des modifications à ces rapports ont été publiées le 7 août 2020. Le Tribunal a aussi fait parvenir des demandes de renseignements à certaines parties et a reçu des réponses publiques et protégées qui ont été versées au dossier⁵. En outre, le 10 août 2020, le Tribunal a demandé d'autres renseignements aux importateurs quant à la possibilité que les événements mondiaux aient eu un impact inhabituel sur le marché et la branche de production nationale.

[11] Les producteurs nationaux Algoma Steel Inc. (Algoma), Evraz Inc. NA Canada (Evraz) et SSAB Central Inc. (SSAB), ainsi que le Syndicat des Métallos, ont déposé des observations à l'appui d'une prorogation de l'ordonnance. Metinvest International S.A. (Metinvest) et le Département de la défense des producteurs nationaux du ministère du Développement de l'économie, du commerce et de l'agriculture de l'Ukraine ont déposé des observations à l'encontre d'une prorogation de l'ordonnance.

[12] Le 6 août 2020, le Tribunal a avisé les parties que les mesures sanitaires liées à la COVID-19 faisaient en sorte que l'audience en personne prévue pour le 31 août 2020 était annulée. Le Tribunal a publié une ébauche de procédures provisoires pour l'enquête et a invité les parties à donner leurs commentaires sur cette ébauche. Des commentaires ont été reçus le 10 août 2020.

[13] Le 20 août 2020, le Tribunal a transmis les procédures provisoires définitives pour l'enquête et a permis aux parties de suggérer des questions écrites à l'intention d'autres parties. Il a aussi accordé aux parties l'opportunité de signaler leur opposition à l'égard de ces questions et de répliquer aux oppositions. Metinvest a présenté des questions à l'intention d'Algoma et Algoma a présenté une question à l'intention de Metinvest. Algoma s'est opposée à certaines questions proposées par Metinvest. Metinvest a répliqué à Algoma.

³ Pièce RR-2019-004-05, tableau 3.

⁴ Le Tribunal a reçu quatre questionnaires remplis provenant d'importateurs indiquant ne pas avoir importé les marchandises en cause au cours de la période de réexamen et aucune réponse provenant des quatre autres importateurs sondés. Le Tribunal n'a reçu aucune réponse de six producteurs étrangers parmi les sept sondés. Pièce RR-2019-004-05, tableau 3.

⁵ Les pièces RR-2019-004-RFI-01 et RFI-01A (protégée) contiennent les demandes du Tribunal; les pièces RR-2019-004-RI-01, RI-01A (protégée), RI-02, RI-02A (protégée), RI-03, RI-03A (protégée), RI-05, RI-05A (protégée) contiennent les réponses des parties.

[14] À la lumière de ces observations, le Tribunal a transmis des questions à Metinvest et à Algoma le 31 août et le 1^{er} septembre 2020. Le Tribunal a reçu des réponses écrites des parties les 2 et 3 septembre 2020.

[15] Le 9 septembre 2020, le Tribunal a entendu les arguments lors d'une vidéoconférence publique.

PRODUIT

Définition du produit

[16] Les marchandises en cause sont des tôles d'acier au carbone et des tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud, n'ayant subi aucun autre complément d'ouvrison que le laminage à chaud, traitées thermiquement ou non, coupées à longueur, d'une largeur variant de 24 pouces (610 mm) à 152 pouces (3 860 mm) inclusivement, et d'une épaisseur variant de 0,187 pouce (4,75 mm) à 3,0 pouces (76,0 mm) inclusivement (dont les dimensions sont plus ou moins exactes en vue de tenir compte des tolérances admissibles incluses dans les normes applicables, par exemple les normes ASTM A6/A6M et A20/A20M), originaires ou exportées de l'Ukraine, à l'exclusion des larges-plats, des tôles devant servir à la fabrication de tuyaux et des tôles dont la surface présente par intervalle un motif laminé en relief (aussi appelées « tôles de plancher »).

[17] En vertu de l'ordonnance rendue dans le réexamen relatif à l'expiration RR-2014-002, les marchandises qui figurent à l'annexe 1 de l'ordonnance sont aussi exclues de la définition du produit⁶.

Renseignements sur le produit

[18] L'ASFC a fourni les renseignements additionnels suivants sur le produit :

[24] Il demeure entendu que les marchandises en cause incluent des tôles d'acier qui contiennent de l'acier allié en plus grande quantité que ce qui est toléré selon les normes de l'industrie à condition que l'acier ne réponde pas aux exigences des normes de l'industrie en matière de nuance d'alliage de tôle d'acier.

[25] Les tôles d'acier au carbone laminées à chaud sont fabriquées pour répondre à certaines spécifications de l'Association canadienne de normalisation (CSA) et/ou de l'American Society for Testing and Materials (ASTM), ou à des spécifications équivalentes.

[26] La spécification de la CSA G40.21 porte sur l'acier utilisé dans la construction générale. En ce qui concerne les spécifications de l'ASTM par exemple, les tôles de structure sont visées par la spécification A36M/A36, les tôles d'acier allié résistant à faible teneur, par la spécification A572M/A572 et les tôles de qualité d'un appareil à pression, par la spécification A516M/A516. Les normes de l'ASTM, comme la A6/A6M et la A20/A20M, laissent place à des variations permises en matière de dimensions⁷.

⁶ *Tôles d'acier au carbone et de tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud* (30 janvier 2015), RR-2014-002 (TCCE).

⁷ Pièce RR-2019-004-03A aux p. 47-48.

CADRE LÉGISLATIF

[19] Avant de procéder à son analyse concernant la probabilité de dommage, le Tribunal doit d'abord déterminer ce qui constitue des « marchandises similaires ». Ensuite, le Tribunal doit déterminer ce qui constitue la « branche de production nationale ».

MARCHANDISES SIMILAIRES ET CATÉGORIES DE MARCHANDISE

[20] Afin de déterminer si la reprise ou la poursuite du dumping des marchandises en cause causera vraisemblablement un dommage sensible aux producteurs nationaux de marchandises similaires, le Tribunal doit déterminer quelles marchandises produites au pays, s'il y en a, constituent des marchandises similaires aux marchandises en cause. Il doit également évaluer s'il y a plus d'une catégorie de marchandise parmi les marchandises en cause et les marchandises similaires⁸.

[21] Le paragraphe 2(1) de la *LMSI* définit les « marchandises similaires » par rapport à toutes les autres marchandises comme suit :

- a) marchandises identiques aux marchandises en cause;
- b) à défaut, marchandises dont l'utilisation et les autres caractéristiques sont très proches de celles des marchandises en cause.

[22] Pour trancher la question des marchandises similaires lorsque les marchandises ne sont pas en tous points identiques aux marchandises en cause, le Tribunal tient habituellement compte de divers facteurs, dont les caractéristiques physiques des marchandises, comme leur composition et leur apparence, et leurs caractéristiques de marché, comme la substituabilité, les prix, les circuits de distribution, les utilisations finales et si les marchandises répondent aux mêmes besoins des clients⁹.

[23] Dans l'enquête n° NQ-2009-003, le Tribunal a conclu que les tôles d'acier au carbone produites au pays ayant les mêmes spécifications que les marchandises en cause, constituaient des marchandises similaires par rapport aux marchandises en cause¹⁰. De plus, après avoir étudié la question de savoir si les tôles d'acier de construction, les tôles d'acier allié résistant à faible teneur et les tôles d'acier pour appareils à pression constituaient des catégories de marchandise distinctes, le Tribunal a conclu qu'elles constituaient une seule catégorie de marchandise. De l'avis du Tribunal, même si les marchandises n'étaient pas parfaitement substituables, elles se retrouvaient à divers points le long d'un continuum de marchandises similaires¹¹. Le Tribunal a adopté la même approche dans le réexamen relatif à l'expiration n° RR-2014-002¹².

⁸ Si le Tribunal devait déterminer que le présent réexamen relatif à l'expiration vise plus d'une catégorie de marchandise, il devra effectuer des analyses de dommage distinctes et rendre une décision pour chacune de ces catégories. Voir *Noury Chemical Corporation and Minerals & Chemicals Ltd. c. Pennwalt of Canada Ltd. et Anti-dumping Tribunal*, [1982] 2 C.F. 283 (C.F.).

⁹ Voir par exemple *Raccords de tuyauterie en cuivre* (19 février 2007), NQ-2006-002 (TCCE) au par. 48.

¹⁰ *Tôles d'acier au carbone et de tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud* (2 février 2010), NQ-2009-003 (TCCE) au par. 59.

¹¹ *Ibid.* aux par. 65-66.

¹² *Tôles d'acier au carbone et de tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud* (30 janvier 2015), RR-2014-002 (TCCE) au par. 25.

[24] Aucun élément de preuve ou argument présenté dans le cadre du présent réexamen relatif à l'expiration ne justifie de s'écarter des conclusions antérieures du Tribunal. Le Tribunal conclut donc que les tôles d'acier laminées à chaud de production nationale de même description que les marchandises en cause constituent des marchandises similaires par rapport aux marchandises en cause. Il conclut également que les marchandises en cause constituent une seule catégorie de marchandises.

BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE

[25] Le paragraphe 2(1) de la *LMSI* définit la « branche de production nationale » de la façon suivante :

[...] 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.

[26] Le Tribunal doit donc déterminer s'il y a menace de dommage pour l'ensemble des producteurs nationaux ou pour les producteurs nationaux dont la production constitue une proportion majeure de la production collective de marchandises similaires¹³.

[27] Selon Algoma, la branche de production nationale comprend deux aciéries nationales, la sienne et celle d'Evraz, ainsi qu'un éventail de centres de service qui coupent les tôles à partir de bobines. Aucune observations à l'encontre n'ont été présentées en réponse.

[28] Ces observations sont conformes à plusieurs décisions antérieures du Tribunal selon lesquelles le Tribunal a jugé bon d'inclure les aciéries nationales et les centres de service dans la composition de la branche de production nationale qui fabrique les tôles en acier laminées à chaud, notamment dans l'enquête n° NQ-2009-003 et dans le réexamen relatif à l'expiration n° RR-2014-002¹⁴. Pour les fins du présent réexamen relatif à l'expiration, le Tribunal est d'avis que les producteurs nationaux, y compris les centres de service, constituent la branche de production nationale dont la production collective constitue au moins une « proportion majeure » de l'ensemble de la production nationale de marchandises similaires.

¹³ « Proportion majeure » s'entend d'une proportion importante ou considérable de la production collective nationale de marchandises similaires, et pas forcément d'une majorité. *Japan Electrical Manufacturers Assoc. c. Canada (Tribunal antidumping)*, [1986] A.C.F. n° 652 (C.A.F.); *McCulloch of Canada Limited et McCulloch Corporation c. Le Tribunal antidumping*, [1978] 1 C.F. 222 (C.A.F.); rapport du groupe spécial, *Chine – Automobiles (É-U)*, WT/DS440/R, au par. 7.207; rapport de l'Organe d'appel, *CE – Éléments de fixation (Chine)*, WT/DS397/AB/R, aux par. 411, 412, 419; rapport du groupe spécial, *Argentine – Viande de volaille (Brésil)*, WT/DS241/R, au par. 7.341.

¹⁴ *Tôles d'acier au carbone et de tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud* (30 janvier 2015), RR-2014-002 (TCCE) aux par. 29-30; *Tôles d'acier au carbone et de tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud* (2 février 2010), NQ-2009-003 (TCCE) au par. 68. Voir aussi *Tôles d'acier au carbone laminées à chaud* (13 mars 2020), RR-2019-001 (TCCE) au par. 31; *Tôles d'acier au carbone laminées à chaud* (9 août 2018), RR-2017-004 (TCCE) au par. 33; *Tôles d'acier au carbone et de tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud* (6 janvier 2016), NQ-2015-001 (TCCE) au par. 51; *Tôles d'acier au carbone et de tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud* (13 février 2015), RR-2014-002 (TCCE) au par. 30.

[29] Parmi les 11 producteurs de marchandises similaires connus au Canada, 2 aciéries, soit Algoma et Evraz, ainsi que 7 parmi les 9 centres de services, soit Acier Nova Inc., Del Metals, Janco Steel Ltd., Russel Metals Inc., Samuel, Son & Co. Ltd., SSAB et Varsteel Ltd., ont déposé des réponses au questionnaire à l'intention des producteurs nationaux du Tribunal¹⁵.

[30] Ensemble, les 2 aciéries nationales et les 7 centres de service ayant répondu au questionnaire à l'intention des producteurs du Tribunal comptent pour presque toute la production nationale connue de marchandises similaires. Par conséquent, le Tribunal conclut que ces 9 producteurs constituent la branche de production nationale aux fins du présent réexamen relatif à l'expiration.

ANALYSE DE LA PROBABILITÉ DE DOMMAGE

[31] Le réexamen relatif à l'expiration est de nature prospective¹⁶. Par conséquent, les éléments de preuve recueillis pendant la période visée par le réexamen, au cours de laquelle une ordonnance ou des conclusions étaient en vigueur, ne sont pertinents que dans la mesure où ils influent sur l'analyse prospective visant à déterminer si l'expiration de l'ordonnance ou des conclusions causera vraisemblablement un dommage¹⁷.

[32] Il n'y a pas de présomption de dommage dans le cadre d'un réexamen relatif à l'expiration; les conclusions doivent être fondées sur des éléments de preuve positifs, en conformité avec la législation nationale et les exigences des accords de l'Organisation mondiale du commerce¹⁸. Dans le contexte d'un réexamen relatif à l'expiration, les éléments de preuve positifs peuvent comprendre des éléments de preuve fondés sur des faits antérieurs qui appuient des conclusions prospectives¹⁹.

[33] Dans le cadre de son analyse de la probabilité de dommage, le Tribunal a constamment indiqué qu'il faut s'en tenir aux circonstances auxquelles on peut raisonnablement s'attendre à court et à moyen terme. En l'espèce, le Tribunal juge approprié de centrer son analyse sur les 12 à 24 prochains mois.

[34] La situation mondiale actuelle est instable, en raison entre autres de la pandémie de COVID-19, qui a profondément secoué l'économie mondiale. Il existe une relation entre, d'une part, la capacité pour un pays donné de contenir la propagation du nouveau coronavirus sur son territoire

¹⁵ Il est estimé que les deux centres de service n'ayant pas répondu au questionnaire, Coilex et Alliance Steel Corporation, comptent pour un volume minime de production de marchandises similaires. Les questionnaires déposés par Del Metals et Varsteel Ltd. étaient incomplets puisqu'ils ne comprenaient aucune donnée sur la capacité pratique de l'usine, l'emploi, les coûts des marchandises fabriquées, les états de résultats et les investissements. Pour cette raison, et comme il est d'ailleurs indiqué dans le rapport d'enquête, les renseignements de Del Metals et Varsteel Ltd n'ont pu être inclus parmi ceux des autres producteurs nationaux dans certains tableaux du rapport d'enquête. Étant donné la couverture globale obtenue, les données recueillies des producteurs nationaux fournissent, en termes quantitatifs et qualitatifs, une image représentative et précise d'une proportion majeure de la branche de production nationale.

¹⁶ *Certains lave-vaisselle et sécheuses* (25 avril 2005), RR-2004-005 (TCCE) au par. 16.

¹⁷ *Raccords de tuyauterie en cuivre* (17 février 2012), RR-2011-001 (TCCE) au par. 56. Dans *Conteneurs thermoélectriques* (9 décembre 2013), RR-2012-004 (TCCE) au par. 14, le Tribunal a affirmé que le contexte d'analyse dans lequel il est statué sur un réexamen relatif à l'expiration comprend souvent l'évaluation d'éléments de preuve rétrospectifs appuyant des conclusions prospectives. Voir aussi *Extrusions d'aluminium* (17 mars 2014), RR-2013-003 (TCCE) au par. 21.

¹⁸ *Feuillards et tôles plats en acier au carbone et en acier allié, laminés à chaud* (16 août 2006), RR-2005-002 (TCCE) au par. 59.

¹⁹ *Conteneurs thermoélectriques* au par. 14; *Extrusions d'aluminium* au par. 21.

et, d'autre part, la rapidité et l'ampleur du rétablissement que sera en mesure d'opérer son économie après la pandémie. Le tout ne fait qu'ajouter aux difficultés des producteurs qui doivent s'adapter à l'évolution de l'offre et de la demande sur le marché national aussi bien que sur les marchés d'exportation. On s'attend à ce que l'incertitude soit à son plus haut dans l'avenir immédiat et à moyen terme, mais à ce que la situation se stabilise progressivement, encore que les effets de cette instabilité à court terme pourraient se faire sentir sur une période plus longue²⁰. Le Tribunal estime que 12 à 24 mois est une période optimale pour tenir compte des effets probables de ces variables.

[35] Le paragraphe 37.2(2) du *Règlement sur les mesures spéciales d'importation*²¹ dresse la liste des facteurs dont le Tribunal peut tenir compte lorsqu'il évalue la probabilité de dommage quand l'ASFC a déterminé qu'il y a probabilité de poursuite ou de reprise du dumping. Les facteurs que le Tribunal juge pertinents en l'espèce sont exposés en détail plus bas.

[36] À titre de question préliminaire, le Tribunal constate que, selon Metinvest, l'ASFC a atteint plusieurs conclusions de faits « [...] inexplicablement contraires à la preuve²² » [traduction] lorsqu'elle a conclu que l'annulation de l'ordonnance du Tribunal causerait vraisemblablement la poursuite ou la reprise du dumping des marchandises en cause. Metinvest demande au Tribunal de procéder indépendamment à l'examen de la preuve. Plus particulièrement, Metinvest conteste les conclusions de l'ASFC selon lesquelles les marchandises en cause ont été sous-évaluées au cours de la période visée par le réexamen et seraient détournées vers le Canada en raison des mesures de sauvegarde prises par d'autres pays²³.

[37] En ce qui concerne le premier élément, selon Metinvest, les tôles d'acier laminées à chaud qu'elle a exportées en 2019 n'ont pas été sous-évaluées, dans la mesure où elles ont été importées en fonction des valeurs normales établies par prescription ministérielle, qui prennent la forme d'une majoration du prix à l'exportation, et où l'importateur a dûment fait l'autocotisation des droits antidumping au moment de l'importation. Metinvest ajoute que l'objet de cette importation était de demander la révision de la valeur normale par l'ASFC, afin que cette dernière mette à jour les valeurs normales appliquées à ses produits.

[38] Le Tribunal est d'avis que la contestation des conclusions de l'ASFC par Metinvest n'est pas du ressort du Tribunal. L'ASFC a déterminé que les marchandises en cause ont été sous-évaluées pendant la période visée par le réexamen, et qu'elles seront vraisemblablement sous-évaluées advenant l'expiration de l'ordonnance²⁴. Le Tribunal est lié par cette conclusion²⁵, qui doit en faire le point de départ de son analyse de la probabilité de dommage à la branche de production nationale. Le Tribunal n'a pas compétence pour examiner ou renverser les conclusions de l'ASFC en ce qui concerne la probabilité que le dumping des marchandises en cause se poursuive ou reprenne si l'ordonnance était annulée²⁶.

[39] Toutefois, le Tribunal est libre de rendre ses propres conclusions de fait et n'est pas tenu d'arriver aux mêmes conclusions que l'ASFC à partir de la preuve au dossier. Le Tribunal a examiné la preuve au dossier et sa décision est fondée sur sa propre analyse. Il a pris en considération la

²⁰ Pièce RR-2019-004-A-01, pièces jointes 4, 11, 12, 21, 22, 69, 71.

²¹ D.O.R.S./84-927 [*Règlement*].

²² Pièce RR-2019-004-E-01 au par. 95.

²³ Pièce RR-2019-004-03A aux p. 36, 38.

²⁴ Pièce RR-2019-004-03A aux p. 38, 40.

²⁵ *Extrusions d'aluminium* au par. 33.

²⁶ *Ibid.*

preuve portant sur la probabilité que les marchandises en cause soient détournées vers le marché canadien en raison des mesures commerciales prises ailleurs dans le monde, de même que la preuve sur l'effet probable des marchandises en cause sur les prix dans l'éventualité où elles réintégreraient le marché canadien. Il est question de ces facteurs plus en détail ci-dessous.

Changements dans les conditions du marché

[40] Le Tribunal déterminera d'abord si des changements sont survenus dans les conditions du marché international et national afin d'évaluer les volumes et les prix probables des marchandises en cause et leur incidence sur la branche de production nationale advenant l'annulation de l'ordonnance²⁷.

[41] La pandémie de COVID-19 a commencé à toucher le marché national et les marchés internationaux vers la fin de la période visée par le réexamen du Tribunal, et on s'attend à ce que l'incertitude qui lui est attribuable perdure à court et moyen termes. Afin de mieux évaluer les effets de la pandémie sur le commerce des marchandises en cause et des marchandises similaires dans la période à venir, le Tribunal a demandé aux importateurs de fournir des renseignements supplémentaires au-delà de la période visée par le réexamen, c'est à dire sur la période du 1^{er} avril 2020 au 31 juillet 2020, ainsi qu'après le 1^{er} août 2020. Le Tribunal a également pris en considération les prévisions économiques de différentes sources, comme décrit ci-dessous.

Conditions du marché international

[42] Selon les prévisions du Fonds monétaire international (FMI), la croissance économique mondiale sera nettement inférieure à ce qui était attendu. En avril 2020, le FMI prévoyait une contraction de l'économie mondiale en 2020²⁸. En juin 2020, les perspectives s'étaient assombries, la baisse prévue pour l'année 2020 s'étant creusée de 1,9 point de pourcentage, soit une baisse de la croissance économique mondiale de 4.9 p. cent²⁹. La pandémie de COVID-19 est largement responsable de ces perspectives négatives, et on prévoit un rétablissement moins rapide qu'en première analyse.

[43] La demande mondiale d'acier est faible, et nettement inférieure à l'offre. Selon la World Steel Association, la demande d'acier diminuera d'environ 6 p. 100 en 2020³⁰. CRU entrevoit pour sa part une baisse marquée de la demande de tôles d'acier en 2020³¹. On s'attend à ce que la tendance se maintienne en 2021, et à ce que, nonobstant l'éventuel rétablissement de l'économie, la demande reste inférieure à celle de 2019 (1 717 millions de tonnes métriques comparativement à 1 766,5 millions de tonnes métriques)³².

²⁷ Voir l'alinéa 37.2(2j) du *Règlement*.

²⁸ Pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 4 à la p. 242.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, pièce jointe 7 à la p. 264.

³¹ Pièce RR-2019-004-A-02 (protégée), pièce jointe 6 à la p. 270.

³² Pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 8 à la p. 269.

[44] La capacité mondiale de production de tôles d'acier laminées à chaud devrait continuer de surpasser la demande jusqu'en 2022³³. De même, la production de tôles devrait dépasser la consommation jusqu'en 2022 au moins³⁴.

[45] En mars 2018, les États-Unis ont imposé des droits de 25 p. 100 sur les importations de certains produits d'acier, y compris les tôles d'acier laminées à chaud, originaires de la plupart des pays, y compris l'Ukraine, conformément à l'article 232 de la *U.S. Trade Expansion Act of 1962* (les mesures prises en vertu de l'article 232)³⁵.

[46] Le Canada n'était pas initialement visé par les mesures prises en vertu de l'article 232, mais leur application a été étendue pour inclure le Canada le 31 mai 2018. Le 1^{er} juillet 2018, le Canada a répondu en imposant des droits de rétorsion, soit une surtaxe de 25 p. 100 sur les importations de certains produits provenant des États-Unis, y compris les tôles d'acier. Le 17 mai 2019, les États-Unis et le Canada sont parvenus à un accord en vertu duquel les États-Unis acceptaient d'éliminer les droits imposés en vertu de l'article 232 sur les importations de produits d'acier originaires du Canada, et le Canada acceptait d'éliminer les droits de rétorsion.

Conditions du marché national

[47] On prévoit une contraction d'environ 6,1 p. 100 de l'économie canadienne en 2020. La majeure partie de ce ralentissement est attribuable à la pandémie de COVID-19, mais la faiblesse des prix de l'essence devrait aussi être un facteur³⁶. L'activité économique devrait reprendre de la vigueur au deuxième trimestre de 2020 et en 2021. Selon la Banque TD, dans la mesure où le gouvernement ne suspend pas de nouveau les activités des entreprises en réaction à une deuxième vague de la pandémie, l'économie canadienne devrait enregistrer une croissance d'environ 5,2 p. 100 en 2021 et retrouver ses niveaux d'avant la crise au début de 2022³⁷.

[48] En octobre 2018, le Canada a appliqué des mesures de sauvegarde provisoires sur sept catégories de produits de l'acier, dont les tôles lourdes, une sous-catégorie qui comprend les tôles répondant à la définition du produit dans le présent réexamen. Le Tribunal a conclu que les tôles lourdes étaient importées en quantité tellement accrue et dans des conditions telles que leur importation constituait une cause principale de menace de dommage grave à la branche de production nationale. Le Tribunal a recommandé l'imposition d'un contingent tarifaire sur toutes les importations de tôles lourdes, à l'exception de celles provenant des États-Unis, du Mexique, des autres pays avec lesquels le Canada a conclu des accords commerciaux et des pays ayant droit au *Tarif de préférence général*³⁸. Les mesures de sauvegarde définitives recommandées par le Tribunal ont été adoptées le 9 mai 2019³⁹.

[49] L'Ukraine a droit au *Tarif de préférence général* conformément à l'article 33 du *Tarif des douanes* (L. C. 1997, ch. 36) et au tableau des traitements tarifaires figurant à l'annexe du *Tarif des douanes*. Le pays n'est pas assujéti aux mesures de sauvegarde, car les importations qui en sont originaires

³³ *Ibid.* aux par. 48-49; pièce RR-2019-004-A-04 (protégée), pièces jointes 5, 6.

³⁴ Pièce RR-2019-004-A-01 au par. 54; pièce RR-2019-004-A-04 (protégée), pièce jointe 5.

³⁵ Pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 50.

³⁶ *Ibid.*, pièce jointe 70 à la p. 602.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Certains produits de l'acier* (3 avril 2019), GC-2018-001 (TCCE).

³⁹ *Décret imposant une surtaxe sur l'importation de certains produits de l'acier*, DORS/2018-206, C. Gaz. 2018.II.3724.

n'ont pas dépassé les seuils fixés pendant la période visée par l'enquête de sauvegarde du Tribunal⁴⁰. Cependant, les mesures de sauvegarde provisoires et définitives ont eu des répercussions sur le marché canadien des tôles, comme décrit ci-dessous.

[50] La taille du marché canadien des tôles d'acier laminées à chaud, qu'elles soient de production nationale ou importées, recule depuis 2018⁴¹. La demande a été relativement stable en 2018, mais plutôt faible de la mi-2019 au premier trimestre de 2020. Elle a alors brièvement augmenté, avant que les effets de la pandémie ne se fassent sentir⁴².

[51] Les prévisions sur le rétablissement de la demande et des prix dans le marché des tôles d'acier laminées à chaud à la suite des effets négatifs de la COVID-19 ne sont pas unanimes. Cependant, il est généralement admis que le marché aura commencé à se remettre du choc de la COVID d'ici la mi-2021, bien qu'on ne s'attende pas à ce que les ventes ou les prix aient entièrement récupéré d'ici 2021 ni même 2022⁴³. Selon les prévisions de CRU, en 2022, la consommation canadienne de tôles produites par des laminoirs réversibles⁴⁴ n'aura pas encore retrouvé son niveau de 2017⁴⁵.

[52] Les importations de tôles d'acier laminées à chaud ont nettement diminué depuis 2017⁴⁶. Les volumes d'importations de marchandises en cause sur le marché ont été négligeables tout au long de la période visée par le réexamen⁴⁷.

[53] Il y a eu une hausse marquée du prix des tôles d'acier laminées à chaud en 2018, mais elle a été presque entièrement compensée par des baisses de prix en 2019 et en 2020⁴⁸. La hausse des prix au deuxième semestre de 2018 et au début de 2019 a été causée par l'adoption des mesures prises en vertu de l'article 232, ainsi que l'imposition de mesures de rétorsion et de mesures de sauvegarde provisoires par le Canada, plutôt que par la demande sous-jacente. À défaut de cette demande, les prix ont commencé à chuter à la mi-2019 lorsque les mesures américaines et canadiennes ont été

⁴⁰ *Ibid.* au paragraphe 2(4), lequel prévoit ce qui suit :

Le présent décret ne s'applique pas aux marchandises originaires d'un pays membre de l'Organisation mondiale du commerce bénéficiant du tarif de préférence général, en autant que la part de ses importations de marchandises pour la catégorie en cause ne dépasse pas trois pour cent des importations totales de marchandises pour cette catégorie et pourvu que les importations de marchandises de la catégorie de tous les pays dont la part des importations est inférieure à trois pour cent ne contribuent pas collectivement pour plus de neuf pour cent aux importations totales de marchandises de la catégorie.

⁴¹ Pièce RR-2019-004-05, tableau 14.

⁴² Pièce RR-2019-004-A-05 aux par. 9-10.

⁴³ Pièce RR-2019-004-RI-01 à la p. 2; pièce RR-2019-004-RI-03 à la p. 2; pièce RR-2019-004-RI-02 à la p. 2.

⁴⁴ Les laminoirs réversibles sont destinés exclusivement à la production de tôles fortes. Autres types de laminoir, notamment le laminoir Steckel et le laminoir à bande à chaud, peuvent être utilisés pour produire à la fois des tôles fortes et des tôles en bobines (voir pièce RR-2019-004-A-01 à la note 34). Puisque les tôles en bobines sont exclues de la définition du produit en l'espèce, le Tribunal a examiné la production des laminoirs réversibles, mais il constate toutefois que les tôles fortes peuvent être produites sur les trois types de laminoirs.

⁴⁵ Pièce RR-2019-004-A-04 (protégée), pièce jointe 5 à la p. 31.

⁴⁶ Pièce RR-2019-004-05, tableau 10.

⁴⁷ Pièce RR-2019-004-06 (protégée), tableau 8.

⁴⁸ Pièce RR-2019-004-05, tableau 25.

éliminées⁴⁹. Les prix commençaient à se relever à la fin de 2019 et au premier trimestre de 2020, mais la pandémie de COVID-19 a renversé la tendance⁵⁰. La branche de production nationale s'attend à une faible hausse des prix en 2021⁵¹.

Volume probable des importations de marchandises sous-évaluées

[54] En vertu de l'alinéa 37.2(2)a) du *Règlement*, le Tribunal peut prendre en compte le volume probable des marchandises sous-évaluées advenant l'expiration de l'ordonnance ou des conclusions, et tout particulièrement le fait qu'une augmentation importante du volume des importations des marchandises sous-évaluées, soit en quantité absolue, soit par rapport à la production ou à la consommation de marchandises similaires, est vraisemblable ou non.

[55] Pour évaluer le volume probable des importations de marchandises sous-évaluées, le Tribunal prend en compte le rendement probable de la branche de production étrangère, la possibilité pour les producteurs étrangers de produire les marchandises dans des installations servant actuellement à la production d'autres marchandises, la preuve de l'imposition de mesures antidumping ou compensatoires par d'autres gouvernements et le fait que les mesures prises par d'autres gouvernements causeront vraisemblablement ou non une réaffectation au Canada des marchandises sous-évaluées⁵².

[56] Les parties qui appuient la prorogation de l'ordonnance font valoir qu'une quantité importante des marchandises en cause réintégrera le marché canadien si l'ordonnance est annulée, car les producteurs d'acier ukrainiens sont fortement axés sur les exportations et ont perdu accès à leurs principaux marchés d'exportation sous l'effet de mesures commerciales.

[57] Selon le Département de la défense des producteurs nationaux du ministère du Développement de l'économie, du commerce et de l'agriculture de l'Ukraine, les producteurs de tôles ukrainiens ne ciblent pas le marché nord-américain. Il cite en preuve la quantité négligeable des marchandises en cause importées dans la période visée par le réexamen. Le ministère fait aussi valoir que les exportations d'acier de l'Ukraine sont en baisse, de même que sa production et sa capacité de production, en raison du conflit en cours avec la Russie.

[58] De même, Metinvest soutient que le Canada n'est pas un marché important pour les exportateurs ukrainiens, et que les éventuelles exportations de tôles à destination du Canada se feraient en faibles quantités. Selon Metinvest, la preuve qu'elle a déposé à l'égard de ses propres projets et plans d'affaires est incontestée et devrait avoir un plus grand poids que les hypothèses formulées sur le comportement futur de Metinvest par la branche de production nationale.

[59] Pour les motifs ci-dessous, le Tribunal conclut que l'annulation de l'ordonnance entraînerait vraisemblablement une augmentation importante du volume des importations de marchandises en cause dans les 12 à 24 prochains mois. En effet, la production d'acier en Ukraine a constamment été supérieure à la demande nationale. En outre, l'assujettissement des tôles d'acier ukrainiennes à des

⁴⁹ Pièce RR-2019-004-A-05 aux par. 18, 19, 23. Le Tribunal s'est déjà prononcé sur cette dynamique dans le cadre de procédures antérieures : voir *Tôles fortes* (27 juillet 2020), PI-2020-001 (TCCE) au par. 81; *Tôles d'acier au carbone laminées à chaud* (13 mars 2020), RR-2019-001 (TCCE) aux par. 74, 80-81.

⁵⁰ Pièce RR-2019-004-A-05 au par. 21.

⁵¹ *Ibid.* à la p. 14.

⁵² Alinéas 37.2(2)a), d), f), h) et i) du *Règlement*.

contingents tarifaires et d'autres mesures commerciales amplifie le risque que des exportateurs recommencent à expédier de grandes quantités de marchandises en cause au Canada.

Rendement probable de la branche de production étrangère

[60] Le PIB de l'Ukraine a chuté lors du déclenchement de son conflit avec la Russie, en 2014, et il n'a toujours pas retrouvé son niveau antérieur⁵³. La pandémie de COVID-19 n'a fait qu'exacerber la situation. En juin 2020, le FMI prévoyait que le PIB réel de l'Ukraine se contracterait de 8,2 p. 100 en 2020, puis enregistrerait une croissance de seulement 1,1 p. 100 en 2021 et 3 p. 100 en 2022⁵⁴.

[61] La preuve confirme que l'industrie ukrainienne de l'acier dépend fortement des exportations. En proportion de la production, les exportations d'acier étaient à 71,3 p. 100 en 2017 et en 2018⁵⁵. Dans les cinq premiers mois de 2020, l'Ukraine a exporté 83,5 p. 100 de sa production d'acier; seulement 16,5 p. 100 de la production a été consommée sur le marché national. Les produits plats (y compris les tôles d'acier) ont représenté 32 p. 100 des exportations d'acier des cinq premiers mois de 2020⁵⁶. Metinvest a également indiqué dans ses réponses au questionnaire qu'elle exportait une part importante de sa production de marchandises en cause⁵⁷.

[62] Selon CRU, la production et les exportations de tôles d'acier ukrainiennes ont augmenté en 2019 par rapport à 2018⁵⁸. Toujours selon CRU, tant la production des laminoirs réversibles que la consommation de tôles devraient diminuer en Ukraine en 2020, puis augmenter en 2021 et en 2022. La production continuera toutefois d'être supérieure à la consommation⁵⁹. On s'attend à ce que la capacité globale demeure stable⁶⁰.

[63] Metinvest fait valoir que CRU surestime largement la production et la capacité, car ses estimations comprennent les données des installations de production de tôles situées dans les zones de conflit avec la Russie. Metinvest et le ministère du Développement de l'économie, du commerce et de l'agriculture de l'Ukraine soutiennent que la production de ces installations ne devrait pas être comprise dans la production ukrainienne. Selon Metinvest, il est impossible de vendre les marchandises produites par ces usines à l'extérieur du « territoire occupé » [traduction]⁶¹. Algoma reconnaît que les données de CRU englobent la production de tôles d'usines situées dans les zones de conflit, mais fait valoir que le Tribunal peut tout de même analyser la tendance, sachant que Metinvest est responsable de la majorité de la production ukrainienne de tôles. Par ailleurs, Algoma souligne que la capacité pratique des usines déclarée par Metinvest dans sa réponse au questionnaire du Tribunal ne correspond ni aux données de CRU, ni aux données fournies à l'ASFC par Metinvest, ni aux données fournies au Tribunal par Metinvest dans sa réponse au questionnaire de l'examen relatif à l'expiration n° RR-2014-002. Le Tribunal a conséquemment demandé à Metinvest de mettre

⁵³ Pièce RR-2019-004-G-01 à la p. 7.

⁵⁴ Pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 29 à la p. 367.

⁵⁵ *Ibid.*, pièce jointe 45 à la p. 445.

⁵⁶ *Ibid.*, pièce jointe 41 à la p. 440.

⁵⁷ Pièce RR-2019-004-06 (protégée), tableau 37.

⁵⁸ Pièce RR-2019-004-24.06 (protégée) à la p. 238.

⁵⁹ Pièce RR-2019-004-A-04 (protégée), pièce jointe 5, tableau 4.3, et pièce jointe 6, tableaux S3, S5.

⁶⁰ *Ibid.*, pièce jointe 6, tableau *Global Capacity* (Capacité globale).

⁶¹ Pièce RR-2019-004-E-03 au par. 4.

à jour ses réponses au questionnaire, ce qu'elle a fait le 8 septembre 2020⁶². Cette réponse a été versée au dossier, et le Tribunal en a tenu compte dans son analyse.

[64] Selon la preuve, même sans tenir compte des installations situées dans les zones de conflit, la capacité de production de l'industrie ukrainienne des tôles d'acier reste considérable par rapport à la production nationale du Canada et à la taille du marché canadien⁶³.

[65] De même, le volume des exportations de marchandises en cause est substantiel par rapport à la taille du marché canadien. Metinvest a répété à maintes reprises que le Canada n'était pas un de ses marchés cibles, et que les exportations de tôles d'acier laminées à chaud vers le Canada et l'Amérique du Nord (par le passé et dans l'avenir prévisible) ne représentaient qu'une fraction de ses ventes. Toutefois, étant donné le volume important d'exportations de marchandises en cause dont fait état Metinvest dans sa réponse au questionnaire, un détournement de ces exportations vers le Canada, serait-il de 1 p. 100 du volume total seulement, pourrait tout de même avoir un effet perturbateur sur le marché canadien⁶⁴.

[66] Comme l'industrie ukrainienne des tôles d'acier est fortement axée sur les exportations et que, selon les prévisions, la production nationale continuera de surpasser la consommation, il est probable que des volumes importants de tôles d'acier laminées à chaud seront exportés. Par ailleurs, selon certaines indications, le prix des tôles sur le marché ukrainien est en baisse depuis la mi-2018, sauf pour une brève hausse au début de 2020, et devrait rester relativement stable pour le reste de 2020⁶⁵. Il s'agit d'un autre facteur qui incitera les exportateurs à profiter des prix supérieurs des marchés d'exportation par rapport au marché national.

Risque de détournement

[67] L'Union européenne (UE) et la Russie sont parmi les principaux marchés d'exportation des tôles d'acier laminées à chaud ukrainiennes⁶⁶. Selon Algoma, la situation économique dans ces deux marchés n'est pas favorable. Le FMI prévoit que l'économie russe se contractera de 6,6 p. 100 en 2020, puis enregistrera une croissance de 4,1 p. 100 en 2021⁶⁷. De son côté, CRU prévoit que la production et la consommation de tôles en Russie devraient diminuer en 2020, puis remonter en 2021 et en 2022⁶⁸.

[68] Pour ce qui est de l'UE, la Commission européenne prévoit une contraction économique de 8,3 p. 100 en 2020, puis une croissance de 5,8 p. 100 en 2021⁶⁹. D'après CRU, la demande de tôles d'acier dans l'UE diminuera en 2020, mais rebondira en 2021⁷⁰. Metinvest fait valoir que ce rebond signifie que ses produits seront toujours en demande sur le marché européen. Par contre, CRU

⁶² Pièce RR-2019-004-20.01A (protégée) à la p. 3.

⁶³ Pièce RR-2019-004-05, tableau 13; pièce RR-2019-004-20.01A (protégée) à la p. 3.

⁶⁴ Pièce RR-2019-004-20.01A (protégée) à la p. 3; pièce RR-2019-004-E-04 (protégée), tableau 1; pièce RR-2019-004-E-10 (protégée) au par. 7.

⁶⁵ Pièce RR-2019-004-A-02 (protégée), pièce jointe 17 à la p. 326.

⁶⁶ Pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 9; pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 45 à la p. 448.

⁶⁷ *Ibid.*, pièce jointe 4 à la p. 248.

⁶⁸ Pièce RR-2019-004-A-04 (protégée), pièce jointe 5, tableau 4.2.

⁶⁹ Pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 21 à la p. 319.

⁷⁰ *Ibid.* au par. 80; pièce RR-2019-004-A-04 (protégée), pièce jointe 5, tableau 3.2.

prévoit également que le volume de production de tôles des laminoirs réversibles dépassera la demande dans l'UE entre 2020 et 2022⁷¹.

[69] La branche de production nationale fait valoir que l'acier ukrainien est assujéti à un grand nombre de mesures commerciales, ce qui incitera les exportateurs d'acier à se battre pour chaque part de marché potentielle⁷². Plus particulièrement, la branche de production nationale constate que des mesures ont été imposées dans certains des principaux marchés d'exportation de l'Ukraine, y compris l'UE, la Commission économique eurasiennne (CEE), dont la Russie est membre, et le Conseil de coopération du Golfe (CCG).

[70] Plus précisément, l'UE a imposé des mesures de sauvegarde sur les produits de l'acier, sous forme de contingents tarifaires qui protègent les volumes d'importation historiques, mais imposent des droits de 25 p. 100 sur l'excédent⁷³. La CEE a lancé une enquête de sauvegarde à l'égard des produits de l'acier, y compris les tôles d'acier laminées à chaud, et elle a imposé en décembre 2019 un quota sur les importations de tôles d'acier laminées à chaud originaires de l'Ukraine par les membres de la CEE (ce qui comprend plusieurs membres de la Communauté des États indépendants, dont la Russie, l'Arménie, le Bélarus, le Kazakhstan et le Kirghizistan)⁷⁴. Quant au CCG, il a lancé en octobre 2019 une enquête de sauvegarde à l'égard des produits de l'acier, y compris les tôles d'acier laminées à chaud⁷⁵. Le 23 juillet 2020, le CCG a avisé l'OMC que l'enquête s'était soldée par une décision provisoire de dommage grave; aucune mesure n'a encore été adoptée, toutefois⁷⁶.

[71] Par ailleurs, les mesures prises en vertu de l'article 232 continuent de restreindre l'accès des exportateurs ukrainiens au marché américain, et les exportations ukrainiennes aux États-Unis ont diminué depuis l'imposition des mesures en 2018⁷⁷.

[72] Metinvest soutient que certaines des mesures antidumping évoquées par Algoma sont en place depuis de nombreuses années, et que les conclusions en l'instance n'entraînent aucun risque de détournement, car les exportateurs ukrainiens ont cessé d'exporter vers ces marchés depuis longtemps et ont trouvé de nouveaux débouchés. En ce qui concerne les mesures de sauvegarde de l'UE, Metinvest fait valoir qu'en tant qu'unique producteur ukrainien de tôles d'acier qui soit en mesure d'exporter vers l'UE, elle n'est pas vraiment limitée par le quota, et que la demande d'exportation de ses produits a même augmenté, car elle profite d'un quota relativement élevé par rapport aux producteurs d'autres pays. Le ministère du Développement de l'économie, du commerce et de l'agriculture de l'Ukraine fait également valoir que les exportateurs ukrainiens ont toujours accès au marché européen.

[73] Pour ce qui est des mesures de sauvegarde de la CEE, Metinvest soutient qu'elles doivent expirer en décembre 2020, et qu'elles ne sont donc pas pertinentes pour l'analyse que doit faire le Tribunal des conditions pendant les 18 à 24 prochains mois. Quant aux mesures de sauvegarde du CCG, Metinvest soutient que puisqu'aucune mesure n'a encore été imposée, le Tribunal ne devrait pas tenir pour acquis qu'elles auront une incidence sur les importations de tôles de la région du CCG.

⁷¹ Pièce RR-2019-004-A-04 (protégée), pièce jointe 5, tableau 3.2.

⁷² Pièce RR-2019-004-05, tableau 2; pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 62.

⁷³ Pièce RR-2019-004-A-01, pièces jointes 59, 60.

⁷⁴ *Ibid.*, pièce jointe 61.

⁷⁵ *Ibid.*, pièce jointe 64.

⁷⁶ Pièce RR-2019-004-A-11, pièce jointe 3.

⁷⁷ Pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 51; pièce RR-2019-004-20.01A à la p. 3.

[74] Algoma répond à ces arguments en signalant que certaines des conclusions antidumping sont récentes. Par exemple, l'Arabie saoudite a récemment imposé des droits antidumping de 10 à 15 p. 100 sur les produits plats, ce qui devrait toucher environ 112 000 tonnes métriques de produits plats ukrainiens, y compris les tôles⁷⁸.

[75] Comme le montre ce qui précède, les marchandises en cause sont assujetties à des mesures antidumping, des mesures compensatrices ou d'autres mesures commerciales dans bon nombre de marchés, plus particulièrement les principaux marchés d'exportation de l'Ukraine. Cela restreindra vraisemblablement l'accès des marchandises en cause à ces marchés et augmentera la probabilité que les exportateurs cherchent à profiter de tous les autres débouchés. En particulier, compte tenu des mesures de sauvegarde et de la faiblesse de la demande en Russie et dans l'UE, il semble probable que les exportateurs ukrainiens seront incapables d'écouler l'excédent provenant de la faiblesse de la demande intérieure alors que la capacité de production se maintient en augmentant ses exportations dans ces marchés, à tout le moins à court terme.

[76] En outre, le prix des tôles d'acier laminées à chaud sur le marché canadien demeure supérieur à la moyenne mondiale, ce qui fait du Canada un marché d'exportation attirant. Selon la preuve au dossier, le prix des tôles dans le Midwest américain enregistré par CRU, que le Tribunal utilise comme approximation du prix canadien, est plus élevé que le prix dans les marchés hors Amérique du Nord, y compris l'Ukraine, depuis 2017. De plus, on prévoit que les prix dans le Midwest américain resteront supérieurs aux prix des autres marchés internationaux jusqu'en 2022, et devraient donc vraisemblablement rester supérieurs aux prix sur le marché ukrainien⁷⁹.

[77] Enfin, la branche de production nationale fait valoir que lorsque des conclusions visant les marchandises en cause ont été annulées en mai 2004, de grands volumes d'exportations ukrainiennes à faible prix ont repris au Canada, même si, comme en l'espèce, il n'y avait eu qu'une faible quantité d'importations, à prix relativement élevé, pendant que les conclusions étaient en vigueur.

[78] Selon Metinvest, les marchés ukrainien et canadien des tôles d'acier laminées à chaud étaient nettement différents à l'époque, et il n'est pas pertinent de faire des suppositions fondées sur ce qui s'est produit il y a maintenant près de 20 ans. Metinvest soutient également qu'en 2004 elle ne possédait aucune de ses deux usines ukrainiennes capables de produire des tôles pouvant être vendues au Canada⁸⁰.

[79] Le Tribunal est d'accord avec Metinvest qu'on ne peut pas attribuer aux décideurs actuels des comportements passés, mais il n'en demeure pas moins que le Tribunal a déjà été témoin de telles pratiques, ce qui renseigne son évaluation globale de la probabilité que l'importation des marchandises en cause reprenne dans les circonstances de l'espèce.

[80] Enfin, le Tribunal constate que malgré son insistance sur le fait que le Canada n'est pas un marché d'exportation important pour elle, Metinvest a également affirmé que les ventes réalisées au

⁷⁸ Pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 63 à la p. 570.

⁷⁹ *Ibid.* aux par. 149-150; pièce RR-2019-004-A-01, pièce jointe 9; pièce RR-2019-004-A-04 (protégée), pièce jointe 5, tableau S.18; pièce RR-2019-004-A-06 (protégée), pièce jointe 20, tableau S.18. Les prix des tôles d'acier jusqu'à 2024 (les moyennes pour la période). Bien que les prix canadiens et les prix dans le Midwest américain puissent diverger à certains moments dû à certains facteurs, le prix dans le Midwest américain demeure un point de référence utile pour les prix sur le marché canadien. Voir *Tôles d'acier au carbone laminées à chaud* (13 mars 2020), RR-2019-001 (TCCE) au par. 118.

⁸⁰ Pièce RR-2019-004-E-03, pièce jointe 8, pièce jointe 9 au par. 17.

Canada en 2019 visaient entre autres à lui permettre de demander une révision des valeurs normales, c'est-à-dire lui permettre de mettre à jour les valeurs normales fixées pour ses produits, qui n'avaient pas été mises à jour depuis 2010⁸¹. Tout en reconnaissant que cela permettrait à Metinvest d'exporter au Canada à des prix non sous-évalués, le Tribunal remarque que cette volonté d'obtenir de nouvelles valeurs normales va à l'encontre de l'argument de Metinvest selon lequel le marché canadien est de faible importance et ne l'intéresse pas.

Conclusions à l'égard des volumes probables

[81] La baisse des prix en Ukraine, de même que la situation économique en général en Ukraine et dans ses principaux marchés d'exportation, poussent les exportateurs à chercher de nouveaux marchés d'exportation et à livrer concurrence pour s'y tailler une place. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut qu'il y aura vraisemblablement une augmentation importante des importations de marchandises en cause, que ce soit en volume absolu ou relatif, advenant l'annulation de l'ordonnance.

Effets probables des marchandises sous-évaluées sur les prix

[82] Le Tribunal doit prendre en compte l'effet des marchandises sous-évaluées sur le prix des marchandises similaires et, plus particulièrement, doit déterminer si l'expiration de l'ordonnance mènera à la sous-cotation marquée ou à la baisse du prix de marchandises similaires, ou à la compression du prix de ces marchandises, en empêchant les augmentations de prix qui par ailleurs se seraient vraisemblablement produites pour ces marchandises⁸². À cet effet, le Tribunal fait une distinction entre les effets des marchandises sous-évaluées sur les prix et tout autre effet qui pourrait vraisemblablement se produire dû à d'autres facteurs ayant un impact sur les prix.

[83] Algoma soutient que les marchandises en cause revenant sur le marché canadien seraient sans doute offertes à bas prix afin d'être concurrentielles par rapport aux importations à bas prix de différentes autres sources, et pourraient causer une baisse additionnelle du prix national de 75 \$ à 125 \$ par tonne métrique.

[84] Selon Metinvest, les marchandises en cause se vendent à bon prix sur le marché canadien et ne causeront vraisemblablement pas de sous-cotation des prix de la branche de production nationale. Metinvest fait également valoir qu'elle ne cherche que des marchés d'exportation rentables, comme en fait foi le fait que la seule occasion où des marchandises en cause sont entrées sur le marché canadien dans la période visée par le réexamen était en 2019, à un moment où les prix sur le marché canadien étaient élevés.

[85] Le Tribunal a déterminé à maintes reprises que, toutes choses étant égales par ailleurs, les tôles d'acier laminées à chaud sont un produit de base qui est en concurrence en fonction du prix⁸³.

[86] Il y a eu des quantités limitées de marchandises en cause sur le marché canadien dans la période visée par le réexamen. Toutefois, le Tribunal considère que le prix des marchandises en cause n'est pas représentatif de ce que seraient les prix sans les conclusions et la discipline de prix qu'elles imposent. Afin d'estimer le prix probable des marchandises en cause advenant l'annulation

⁸¹ *Ibid.* au par. 23.

⁸² Alinéa 37.2(2)b) du *Règlement*.

⁸³ *Tôles d'acier au carbone laminées à chaud* (13 mars 2020), RR-2019-001 (TCCE) au par. 126.

des conclusions, il est plus pertinent de se fonder sur le prix à l'importation des tôles d'acier laminées à chaud originaires des États-Unis et des autres pays non visés.

[87] Toutes sources confondues, le prix unitaire à l'importation des tôles d'acier laminées à chaud de la branche de production nationale et des importateurs est passé de 978 \$ en 2017 à 1207 \$ en 2019 (une hausse de 23 p. 100), puis il est passé de 1219 \$ dans la période intermédiaire de 2019 à 1042 \$ dans la période intermédiaire de 2020 (une diminution de 15 p. 100)⁸⁴. Tout au long de la période visée par le réexamen, en ce qui concerne le prix unitaire à l'importation des importateurs et des producteurs nationaux combinés, le prix des importations originaires des États-Unis était plus élevé que celui des importations originaires d'autres pays non visés⁸⁵.

[88] Le prix unitaire global sur le marché a augmenté de 17 p. 100 de 2017 à 2018 (passant de 1 053 \$ à 1 233 \$), puis a reculé à 1 168 \$ en 2019 (une baisse de 5 p. 100). Entre la période intermédiaire de 2019 et la période intermédiaire de 2020, le prix unitaire global sur le marché est passé de 1 291 \$ à 975 \$, une baisse de 24 p. 100. Tout au long de la période visée par le réexamen, le prix unitaire des tôles d'acier laminées à chaud importées des États-Unis est demeuré supérieur à celui des tôles de production nationale et des tôles importées d'autres pays non visés. En 2017 et en 2018, le prix unitaire des importations originaires d'autres pays non visés était inférieur au prix de vente unitaire des producteurs nationaux, et les ventes de produits importés des autres pays non visés ont augmenté de 50 p. 100. En 2019 et au premier trimestre de 2020, c'est la branche de production nationale qui offrait le prix unitaire le plus bas sur le marché⁸⁶.

[89] Par ailleurs, Algoma a présenté plusieurs allégations précises de sous-cotation concernant des importations de tôles d'acier laminées à chaud originaires d'autres pays non visés, dont l'Allemagne, la Turquie, la Malaisie et le Taipei chinois. Les rapports sur les activités d'importation d'Algoma montrent une sous-cotation marquée des prix d'Algoma au cours de la période visée par le réexamen. Les données présentées par Algoma permettent une comparaison entre éléments semblables qui donne une idée générale de l'ampleur de la sous-cotation attribuable aux importations d'outre-mer et s'ajoute à la comparaison des moyennes annuelles faite ci-haut⁸⁷.

[90] En ce qui concerne plus particulièrement les tôles d'acier laminées à chaud originaires de l'Ukraine, Algoma a présenté des éléments de preuve selon lesquels, en avril 2019, un client d'Algoma s'est vu offrir des tôles ukrainiennes à un prix nettement inférieur au prix d'Algoma. Algoma a baissé son prix, qui est toutefois demeuré supérieur à celui des tôles ukrainiennes⁸⁸. Les tôles ukrainiennes étaient assujetties à des droits antidumping, ce qui signifie que le producteur aurait pu offrir un prix encore plus bas pour remporter la vente en l'absence des droits. Il s'agit d'une indication du fait qu'afin de se tailler une part du marché, les vendeurs des marchandises en cause les offriront probablement à un prix inférieur à celui de la branche de production nationale et au prix de vente moyen des importations originaires des États-Unis et des autres pays non visés.

[91] Algoma fait également valoir que selon la base de données Comtrade des Nations Unies, le prix à l'exportation moyen des marchandises en cause de 2018 à 2019 était de 593 \$ US par tonne

⁸⁴ Pièce RR-2019-004-05, tableaux 22-23.

⁸⁵ Pièce RR-2019-004-06 (protégée), tableau 22.

⁸⁶ Pièce RR-2019-004-05, tableaux 14, 24, 25; pièce RR-2019-004-06 (protégée), tableau 24.

⁸⁷ Pièce RR-2019-004-A-06 (protégée), pièces jointes 7-17.

⁸⁸ *Ibid.* au par. 41 et pièce jointe 18.

métrique, alors que le prix moyen en Amérique du Nord était de 939 \$ US par tonne métrique⁸⁹. Selon Algoma, une fois majoré d'environ 15 p. 100 au titre des frais de transport et autres coûts, le prix des marchandises en cause aurait été inférieur de 256 \$ par tonne métrique au prix moyen des producteurs nationaux en 2019⁹⁰. Le Tribunal constate que ces données se fondent sur les codes du SH et pourraient donc tenir compte de marchandises qui ne correspondent pas à la définition du produit. On ne sait pas à quel point cela a une incidence sur la comparaison des prix. Quoiqu'il en soit, il s'agit d'une autre indication de la capacité pour les exportateurs ukrainiens d'offrir des prix inférieurs à ceux de la branche de production nationale.

[92] En ce qui concerne la probabilité de baisse des prix, M. Rory Brandow d'Algoma estime que l'annulation des conclusions entraînerait une baisse de 75 \$ à 125 \$ du prix par tonne métrique. Cette estimation est fondée sur l'ampleur de la sous-cotation attribuable aux marchandises en cause en 2019, ainsi que sur le prix des exportations ukrainiennes dans d'autres marchés, comme décrit précédemment⁹¹.

[93] Même si la présence des marchandises en cause a été limitée dans la période visée par le réexamen, on peut raisonnablement penser que ces marchandises devront faire concurrence aux produits d'autres sources déjà présents sur le marché, y compris les produits importés à bas prix et de production nationale, afin de se tailler une part du marché. Leur prix serait donc probablement inférieur au prix de la production nationale.

[94] L'accès aux marchandises en cause à des prix inférieurs au prix national inciterait les acheteurs à se tourner vers les marchandises en cause, tout particulièrement les acheteurs nationaux qui doivent également composer avec une économie en récession, la volatilité et l'incertitude causées par la pandémie, et l'imprévisibilité de la reprise. Dans ces conditions, les prix à l'importation entraîneraient vraisemblablement une sous-cotation et une baisse des prix nationaux.

Conclusions à l'égard de l'effet probable sur les prix

[95] Par conséquent, en fonction de la preuve, le Tribunal conclut qu'advenant l'annulation de l'ordonnance, le prix des importations de marchandises en cause aurait vraisemblablement des effets négatifs importants sur les prix dans les 24 prochains mois.

Incidence probable sur la branche de production nationale advenant l'annulation de l'ordonnance

[96] Le Tribunal évaluera l'incidence probable des volumes et prix susmentionnés sur la branche de production nationale dans l'éventualité où l'ordonnance serait annulée⁹², en tenant compte du rendement récent de la branche de production nationale. Dans le cadre de cette analyse, le Tribunal fait une distinction entre l'incidence probable des marchandises sous-évaluées et l'incidence probable de tout autre facteur qui agit ou qui pourrait vraisemblablement agir sur la branche de production nationale⁹³.

⁸⁹ Pièce RR-2019-004-A-01 au par. 187 et pièce jointe 9; pièce RR-2019-004-A-04 (protégée), pièce jointe 5, tableau S.18.

⁹⁰ Pièce RR-2019-004-A-01 au tableau 10, par. 189 et pièce jointe 9; pièce RR-2019-004-05, tableaux 24, 39.

⁹¹ Pièce RR-2019-004-A-05 aux par. 55-56, 59; pièce RR-2019-004-A-13 à la p. 6.

⁹² Alinéas 37.2(2)e) et g) du *Règlement*.

⁹³ Voir l'alinéa 37.2(2)k) du *Règlement*.

Rendement récent

[97] Dans la période visée par le réexamen, la part de marché de la branche de production nationale a augmenté (de 10 points sur l'ensemble de la période visée par le réexamen, et de 2 points entre la période intermédiaire de 2019 et la période intermédiaire de 2020)⁹⁴. Toutefois, cela ne s'est pas reflété dans la situation financière de la branche de production nationale, qui a commencé à se détériorer après avoir atteint un sommet en 2018⁹⁵. En 2019 et dans la période intermédiaire de 2020, la branche de production nationale a dû composer avec un contexte instable⁹⁶ qui a miné ses résultats financiers et mis fin à sa position relativement enviable de 2018.

[98] La production totale était à la hausse au début de la période visée par le réexamen, mais elle a commencé à diminuer en 2019 après avoir atteint un sommet en 2018. La tendance à la hausse a repris entre la période intermédiaire de 2019 et la période intermédiaire de 2020⁹⁷.

[99] Le prix de vente de la branche de production nationale a suivi une tendance semblable à celle de la production au cours de la période visée par le réexamen. Après avoir atteint un sommet en 2018, le prix de vente de la branche de production nationale a chuté en 2019 et dans la période intermédiaire de 2020 (par rapport à la période intermédiaire de 2019)⁹⁸.

[100] De même, après avoir augmenté en 2018, la rentabilité de la branche de production nationale a nettement diminué en 2019 et dans la période intermédiaire de 2020 (par rapport à la période intermédiaire de 2019). Le rythme de la baisse va croissant tant pour la marge brute que pour les revenus nets avant impôts⁹⁹.

[101] Le taux d'utilisation de la capacité de production de tôles est resté faible, mais stable tout au long de la période visée par le réexamen; le sommet (33 p. 100) a été atteint dans la période intermédiaire de 2020¹⁰⁰.

[102] Le nombre d'emplois total a légèrement augmenté en 2018, mais est resté relativement stable sur l'ensemble de la période visée par le réexamen¹⁰¹. Le ralentissement de 2019 a entraîné quelques mises à pied dans les installations d'Algoma. La pandémie de COVID-19 a aussi causé un nombre relativement faible de mises à pied d'assez courte durée¹⁰². Les niveaux de productivité sont restés stables tout au long de la période visée par le réexamen¹⁰³.

[103] Les ventes intérieures de la production nationale ont augmenté de 2017 à 2019, puis ont baissé dans la période intermédiaire de 2020 par rapport à celle de 2019¹⁰⁴. Les volumes d'exportation de la branche de production nationale ont aussi baissé de façon importante sur la plus

⁹⁴ Pièce RR-2019-004-05, tableau 15.

⁹⁵ Pièce RR-2019-004-06A (protégée), tableau 30.

⁹⁶ Ces conditions changeantes comprenaient des chutes de prix et la nature instable des coûts. Voir pièce RR-2019-004-05, tableau 25; pièce RR-2019-004-06A (protégée), tableau 30; pièce RR-2019-004-06 (protégée), tableau 31.

⁹⁷ Pièce RR-2019-004-05, tableau 7.

⁹⁸ *Ibid.*, tableau 24.

⁹⁹ Pièce RR-2019-004-05A, tableau 30.

¹⁰⁰ Pièce RR-2019-004-05, tableau 33.

¹⁰¹ *Ibid.*, tableaux 33-34.

¹⁰² Pièce RR-2019-004-A-03 aux par. 29-30.

¹⁰³ Pièce RR-2019-004-05, tableaux 33-34.

¹⁰⁴ *Ibid.*

grande partie de la période visée par le réexamen, jusqu'en 2020. Les exportations ont alors augmenté, vraisemblablement en partie sous l'effet de l'annulation des mesures prises en vertu de l'article 232¹⁰⁵.

[104] Comme susmentionné, en raison de l'effet de la pandémie de COVID-19 sur l'économie et de l'incertitude entourant les prévisions sur la reprise, le Tribunal a demandé aux producteurs nationaux de donner des renseignements additionnels sur leur rendement dans le deuxième trimestre de 2020.

[105] En général, les producteurs nationaux font état d'une baisse des commandes et du prix de vente au deuxième trimestre de 2020¹⁰⁶. SSAB affirme avoir vu une certaine amélioration de la demande tout récemment, sous l'effet de la réouverture graduelle des provinces, mais elle fait valoir que la disponibilité de fonds à consacrer à des projets de construction et d'infrastructure est faible et ne suffira pas à soutenir la demande au point d'entraîner une hausse substantielle des prix¹⁰⁷.

Rendement probable de la branche de production nationale advenant l'annulation de l'ordonnance

[106] La branche de production nationale soutient qu'elle se trouve dans une situation de vulnérabilité, compte tenu de la chute soudaine des prix dans la deuxième moitié de 2019, dont elle commençait à peine de se remettre au premier trimestre de 2020 lorsque les fermetures liées à la pandémie de COVID-19 ont causé une nouvelle chute. Pour ce qui est de l'avenir, même si on s'attend à ce que l'économie en général et le marché des tôles en particulier commencent à se rétablir après le troisième trimestre de 2020, la demande et les prix ne devraient pas entièrement se remettre d'ici 2022 au moins.

[107] Dans ce contexte, selon la branche de production nationale, l'annulation des conclusions entraînerait des volumes et des prix qui causeraient de nouveau un dommage, avec des répercussions négatives sur l'emploi et les investissements.

[108] Metinvest fait valoir que la branche de production nationale a eu de bons résultats dans la période visée par le réexamen et se trouve dans une position qui devrait lui permettre de continuer d'obtenir de bons résultats financiers, même compte tenu de l'effet de la pandémie. Par exemple, Metinvest souligne que la branche de production nationale profite d'une aide gouvernementale par l'intermédiaire de différents programmes de subvention salariale.

[109] Le Tribunal a déjà conclu qu'advenant l'annulation des conclusions, des volumes importants de marchandises en cause causeraient vraisemblablement une sous-cotation importante du prix de vente des producteurs nationaux, qui entraînerait probablement à son tour une baisse importante du prix sur le marché national. De l'avis du Tribunal, il est probable que la sous-cotation et la baisse des prix attribuables aux marchandises en cause fassent perdre des ventes à la branche de production nationale et la forcent à baisser ses prix. Cela forcera vraisemblablement la branche de production nationale à diminuer sa production, ce qui la rendra plus coûteuse et mènera à des mises à pied dans une période de chômage relativement élevé. Dans l'ensemble, ces effets auront probablement une

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Pièce RR-2019-004-RI-01A (protégée) à la p. 2; pièce RR-2019-004-RI-03A (protégée) à la p. 1; pièce RR-2019-004-RI-02A (protégée) à la p. 2.

¹⁰⁷ Pièce RR-2019-004-RI-02 à la p. 2.

incidence importante sur la rentabilité de la branche de production nationale. À cet égard, le Tribunal considère qu'il est raisonnable de penser qu'une diminution de prix correspondant aux estimations de M. Brandow aurait une incidence importante sur la rentabilité de la branche de production nationale. Cette situation pourrait remettre en cause des investissements dans des innovations propres à améliorer la rentabilité et l'efficacité à long terme de la branche de production nationale.

[110] Bref, le Tribunal est convaincu que dans l'éventualité où l'ordonnance serait annulée, la branche de production nationale subirait vraisemblablement un dommage prenant la forme d'une diminution de la production, de pertes de ventes, d'une baisse de la rentabilité, d'un recul de l'emploi et d'une réduction du rendement du capital investi, et que ce dommage serait sensible.

Facteurs autres que le dumping

[111] Metinvest insiste sur la nature spéculative des prédictions sur le rétablissement économique après la pandémie et met en garde contre une prorogation des droits antidumping fondée, même partiellement, sur une compréhension limitée et spéculative de l'incertitude économique attribuable à la pandémie. Le ministère du Développement de l'économie, du commerce et de l'agriculture de l'Ukraine soutient également qu'il n'existe pas de relation de cause à effet entre les difficultés économiques attribuables à la pandémie et les marchandises en cause.

[112] Algoma répond que les effets économiques de la COVID-19 sont pertinents non pas à titre de cause directe de dommage, mais plutôt à titre de facteur influençant la probabilité de dommage.

[113] Le Tribunal est conscient de la nécessité de distinguer le dommage causé par les fermetures liées à la COVID-19 et les difficultés qui se présenteront dans le cadre du rétablissement prévu, d'une part, et les effets potentiels de la reprise du dumping, d'autre part. En ce qui concerne le premier élément, le Tribunal rappelle qu'il ne tient pas compte d'un éventuel dommage causé par les marchandises en cause par le passé, contrairement à ce qu'il fait dans une enquête de dommage. On tient pour acquis que les marchandises en cause n'ont pas causé de dommage dans la période visée par le réexamen du Tribunal. Toutefois, le Tribunal a déterminé par le passé qu'il devait examiner la branche de production nationale telle qu'elle existe¹⁰⁸, et il ne peut pas faire abstraction de la fragilité accrue de la branche de production nationale attribuable aux effets de la pandémie sur son rendement au premier trimestre de 2020.

[114] La pandémie et le rétablissement économique prévu sont aussi des éléments de contexte importants dans le cadre de l'analyse prospective que doit faire le Tribunal pour déterminer la probabilité de dommage advenant l'annulation de l'ordonnance. Par conséquent, il en a dûment tenu compte dans son analyse de la situation économique nationale et internationale, ainsi que dans ses prévisions, tout au long des présents motifs. Il convient de souligner que rien n'indique que la pandémie aura des effets plus importants sur la branche de production nationale que sur ses homologues étrangères.

[115] Pour plus de clarté, le Tribunal est conscient que la branche de production nationale devra composer avec les effets de la pandémie même si les conclusions sont prorogées. Néanmoins, le Tribunal juge que les marchandises en cause causeront à la branche de production nationale un dommage additionnel, indépendamment du dommage attribuable à la pandémie.

¹⁰⁸ *Poivrons de serre* (30 octobre 2015), RR-2014-005 (TCCE) au par. 108.

[116] Metinvest fait valoir que la concurrence des importations américaines est aussi une source potentielle de dommage, dans la mesure où les importations des États-Unis représentent une part importante du marché canadien et ont récupéré au premier trimestre de 2020 une partie de la part de marché perdue dans la période visée par le réexamen. Selon Algoma, ces gains sont principalement attribuables aux importations de SSAB, et leur prix n'était pas de nature à causer un dommage.

[117] Règle générale, les importations de tôles provenant des États-Unis se font à un prix comparable à celui de la branche de production nationale. En outre, comme susmentionné, la branche de production nationale a vu sa part de marché augmenter au cours de la période visée par le réexamen; la part de marché gagnée par les importations américaines en 2020 l'a donc été aux dépens d'autres sources d'importations. Par conséquent, les importations des États-Unis ne semblent pas constituer une source de dommage potentiel, que ce soit sur le plan des pertes de volumes de vente ou de la sous-cotation des prix.

[118] La concurrence des importations d'outre-mer à bas prix provenant d'autres pays que les États-Unis, dont la présence sur le marché a crû dans la période visée par le réexamen, pourrait aussi être une cause de dommage. Comme susmentionné, les exportateurs ukrainiens seront probablement très motivés à accroître leurs ventes. Or, pour se tailler de nouveau une place sur le marché canadien, ils devront fixer des prix concurrentiels non seulement par rapport à la branche de production nationale, mais aussi par rapport aux pays non visés. Par conséquent, les marchandises en cause seront vraisemblablement, par elles-mêmes, une cause de sous-cotation des prix, de baisse des prix et de perte de ventes. Ces effets sont dûment attribuables aux marchandises en cause, et causeront vraisemblablement un dommage indépendamment de l'effet sur les prix que pourraient avoir les marchandises originaires d'autres sources pendant que les conclusions sont en vigueur.

[119] Par conséquent, pour les motifs susmentionnés, le Tribunal conclut que la poursuite ou la reprise du dumping des marchandises en cause causera vraisemblablement, par elle-même, un dommage sensible à la branche de production nationale.

CONCLUSION

[120] À la lumière de l'analyse qui précède, et aux termes de l'alinéa 76.03(12)b) de la *LMSI*, le Tribunal proroge par les présentes son ordonnance concernant des tôles d'acier au carbone et tôles d'acier allié résistant à faible teneur, laminées à chaud provenant de l'Ukraine.

Susan D. Beaubien

Susan D. Beaubien

Membre président

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart

Membre

Serge Fréchette

Serge Fréchette

Membre