

Comité permanent du commerce international de la Chambre de communes

Étude sur la capacité de l'industrie canadienne de l'acier à soutenir la concurrence internationale

**Mémoire du
Syndicat international des travailleurs unis de la métallurgie, du papier et de la foresterie,
du caoutchouc, de la fabrication, de l'énergie, des services et industries connexes
(« Syndicat des Métallos »)**



9 mars 2017

**Syndicat des Métallos
234, avenue Eglinton Est, bureau 800
Toronto (Ontario) M4P 1K7
Téléphone : 416 487-1571
Télécopieur : 416 482-5548**

Table des matières

Introduction.....	3
Vue d'ensemble du mémoire.....	4
L'industrie mondiale de l'acier	5
L'industrie canadienne de l'acier.....	7
La Chine :	
Croissance de l'industrie chinoise de l'acier	9
Répercussions sur la capacité de l'industrie canadienne à soutenir la concurrence internationale	12
Recommandation de politique.....	13
Soutien indirect à l'industrie canadienne de l'acier	
Le secteur de l'automobile.....	16
Orientations recommandées	18
Le secteur de l'énergie	19
Orientations recommandées.....	20
Conclusion	20

INTRODUCTION

1. Nous présentons le présent mémoire au nom du Syndicat international des travailleurs unis de la métallurgie, du papier et de la foresterie, du caoutchouc, de la fabrication, de l'énergie, des services et industries connexes (ci-après appelé le « Syndicat des Métallos » ou les « Métallos ») concernant l'étude du Comité permanent du commerce international de la Chambre des communes « sur la capacité de l'industrie canadienne de l'acier à soutenir la concurrence internationale ». Le Syndicat des Métallos est heureux de pouvoir faire connaître ses commentaires sur l'industrie canadienne de l'acier.

2. À titre d'un des plus importants syndicats industriels au Canada, le Syndicat des Métallos représente plus de 225 000 travailleuses et travailleurs partout au pays. Contrairement à ce que son nom peut suggérer, le Syndicat des Métallos est un des syndicats canadiens les plus diversifiés, comptant des femmes et des hommes dans chaque secteur de l'économie canadienne. Bien que l'origine du Syndicat des Métallos soit associée à l'industrie de l'acier du pays, à l'heure actuelle, les Métallos occupent des emplois dans des secteurs comme l'exploitation minière, la foresterie, les soins de santé, l'éducation et les télécommunications.

3. Maintenir une industrie de l'acier dynamique n'est pas seulement dans l'intérêt des 22 000 travailleurs de l'acier, ou des 100 000 Canadiennes et Canadiens dont les emplois en dépendent indirectement, mais tout aussi essentiel à la santé de l'économie nationale dans son ensemble¹. L'an dernier, l'industrie a produit 13 millions de tonnes d'acier, évaluées à environ 14 milliards de dollars². Approximativement la moitié de la production totale de l'industrie a été exportée vers les marchés étrangers³. Manifestement, la santé de l'industrie canadienne de l'acier est liée à sa capacité de soutenir la concurrence internationale. Cependant, comme le présent mémoire le montrera clairement, deux grandes raisons ont entravé sa capacité à demeurer concurrentielle à l'échelle mondiale. La première est le fait que la Chine se comporte comme une économie non marchande. La deuxième est l'échec du gouvernement canadien à adopter les orientations recommandées nécessaires pour soutenir l'industrie.

¹ Association canadienne des producteurs d'acier (ACPA), http://www.canadiansteel.ca/wp-content/uploads/2016/06/Canadian_Steel_Industry_Stats.pdf, consulté le 28 février 2017.

² Idem.

³ Idem.

VUE D'ENSEMBLE DU MÉMOIRE

4. Le présent mémoire commence par donner un aperçu de l'industrie mondiale de l'acier. Dans cette section, les Métallos énoncent en détail les tendances en matière de production dans le monde et expliquent comment la surcapacité dans le secteur a provoqué l'érosion des prix et le dumping. Bien que de nombreuses raisons expliquent le pourquoi de la surcapacité, comme nous l'indiquons dans cette section, un des principaux facteurs est que même si la demande mondiale de l'acier est faible, des pays non membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) continuent d'engager de nouveaux investissements dans la capacité de production d'acier.

5. À la suite de cet aperçu, le mémoire présente une vue d'ensemble de l'industrie canadienne de l'acier. On y explique comment le secteur demeure vital pour l'économie canadienne, malgré la baisse des niveaux de production. Non seulement le secteur fournit-il 22 000 emplois directs, mais il procure aussi 100 000 emplois additionnels aux Canadiennes et Canadiens. L'industrie de l'acier injecte également des millions de dollars dans l'économie par ses efforts de recherche et de développement.

6. Vient ensuite une analyse expliquant comment la surcapacité de l'acier de la Chine a entravé la capacité de l'industrie canadienne de l'acier à soutenir une concurrence équitable sur le marché international. La surcapacité d'acier chinois n'a pas seulement entraîné l'érosion des prix, mais elle a aussi occasionné le dumping d'acier en Amérique du Nord.

7. Par conséquent, les Métallos recommandent que le gouvernement fédéral canadien modifie ses lois commerciales afin d'accorder aux syndicats le droit de participer pleinement aux causes commerciales. Réformer ces lois harmoniserait le régime commercial du Canada avec celui de ses partenaires commerciaux des États-Unis, de l'Union européenne et de l'Australie, lesquels accordent tous aux syndicats le droit de participer pleinement aux plaintes commerciales. En permettant aux syndicats d'y prendre part, ces derniers pourraient contribuer aux efforts des producteurs canadiens impliqués dans des causes commerciales coûteuses en ralliant l'appui de parties disparates, tant à l'échelle régionale que nationale.

8. Nous terminons notre mémoire par une brève discussion sur diverses mesures de soutien indirectes dont peut se servir le gouvernement pour appuyer le secteur de l'acier. En appuyant les secteurs de l'automobile et de l'énergie, le gouvernement peut promouvoir l'utilisation de l'acier fabriqué au Canada dans divers secteurs de l'économie canadienne.

L'INDUSTRIE MONDIALE DE L'ACIER

9. En 2016, la production mondiale d'acier s'est élevée à 1,63 milliard de tonnes, une hausse de 7 millions de tonnes par rapport à 2015⁴. Depuis 2000, elle a doublé⁵. Principal producteur au monde, la Chine a fabriqué à peu près 50 % de l'acier depuis 2009. En 2016, la production chinoise a représenté 808,4 millions de tonnes d'acier⁶. Par comparaison, le Canada en a produit 12,5 millions de tonnes, ce qui le place au 17^e rang des producteurs dans le monde⁷.

10. L'écart entre la capacité de production mondiale de l'acier et la demande s'amplifie depuis 2000, occasionnant la surcapacité dans l'industrie. Le terme surcapacité est utilisé fréquemment pour décrire une situation où la capacité de production est supérieure à la production courante; en d'autres mots, la surcapacité est la capacité inutilisée par la production courante. L'industrie est aux prises avec cette capacité excédentaire pour diverses raisons, la principale étant que même si la demande mondiale de l'acier est faible, des pays non membres de l'OCDE continuent d'engager de nouveaux investissements dans la capacité de production d'acier. Bon nombre d'entre eux le font afin de soutenir l'activité croissante de la fabrication et de la construction dans leurs économies⁸. Une autre raison expliquant les difficultés que cause la surcapacité dans le secteur est que les gouvernements de nombreux pays en développement fournissent de l'aide financière à des aciéries inefficaces qui, dans des conditions normales de marché, cesseraient

⁴ World Steel Association (WSA), « *World Steel In Figures 2016* », <http://www.worldsteel.org/publications/bookshop/product-details.html>, page 9, consulté le 28 février 2017.

⁵ Selon la WSA, la production mondiale s'est élevée à 784 millions de tonnes en 2000. Ce nombre se situe maintenant à 1,63 milliard de tonnes.

⁶ WSA, supra, note 4.

⁷ Idem.

⁸ Organisation de coopération et de développement économique (OECD), « *Excess Capacity in the Global Steel Industry* », www.oecd.org/sti/ind/excess-capacity-in-the-global-steel-industry.pdf, pages 1-2, consulté le 1^{er} mars 2017.

leurs activités. Ces gouvernements procèdent de la sorte afin de prévenir le chômage et d'autres problèmes sociaux qu'occasionnerait la fermeture de ces aciéries⁹.

11. Vu que l'industrie internationale est étroitement liée, la surcapacité de nombreux pays non membres de l'OCDE entraîne diverses conséquences sur l'industrie mondiale. La première touche la rentabilité. La montée soudaine de la capacité de production d'acier s'est accompagnée d'une baisse à long terme des prix mondiaux de l'acier, lesquels n'ont pas rebondi depuis les sommets approximatifs de 1 200 \$ la tonne métrique atteints en 2008. Ainsi, l'OCDE a constaté qu'il existe un lien direct entre la capacité excessive et la rentabilité de l'industrie¹⁰, laquelle s'est détériorée à des niveaux inconnus depuis la crise de l'acier à la fin des années 90. La rentabilité d'exploitation moyenne de nombreux producteurs se situant bien en deçà de niveaux viables, les entreprises sont de plus en plus forcées d'avoir recours à la dette à court terme pour pallier les difficultés de financement externe¹¹.

12. Une autre conséquence de la capacité excessive est le dumping. Le dumping se définit comme l'exportation d'un produit sur un marché étranger à un prix inférieur à celui pratiqué sur le marché intérieur. Comme le fait remarquer le spécialiste de l'industrie Peter Warrian, la production d'acier étant une activité hautement capitalistique exigeant des frais fixes relativement élevés, les producteurs dont la surcapacité est importante ont avantage à accroître la production afin de répartir les frais fixes sur des volumes de production encore plus élevés¹². Cependant, sur le marché intérieur des producteurs d'acier, il existe également un avantage compensatoire qui les incite à aligner la production sur la demande. Une offre excédentaire sur le « marché national » peut provoquer l'instabilité de la tarification et ainsi influencer défavorablement sur les rendements¹³. Une façon de court-circuiter cet avantage compensatoire est d'exporter la production avec l'appui du gouvernement. La Chine est la grande coupable mondiale dans ce

⁹ Idem, page 3.

¹⁰ OECD, « *Evaluating the Financial Health of the Steel Industry* », <https://www.oecd.org/sti/ind/Evaluating-Financial-Health-Steel-Industry.pdf>, page 6, consulté le 1^{er} mars 2017.

¹¹ Idem, page 17.

¹² Peter Warrian, « *The Importance of Steel Manufacturing To Canada – A Research Study* », Toronto, Munk School Briefings, 2010, page 79.

¹³ Idem.

domaine. En fait, 21 mesures compensatoires et antidumping sont actuellement en vigueur contre les produits d'acier chinois qui entrent au Canada¹⁴.

L'INDUSTRIE CANADIENNE DE L'ACIER

13. En 2016, les 19 aciéries réparties au pays ont produit 12,5 millions de tonnes d'acier brut évaluées à 14 milliards de dollars¹⁵. Environ la moitié de la production de l'industrie est exportée vers les marchés étrangers, les États-Unis étant la principale destination de l'acier fabriqué au Canada¹⁶. Malheureusement, les niveaux de production de l'industrie canadienne sont en baisse depuis 2000.

14. Malgré la diminution des niveaux de production, le secteur canadien de l'acier demeure un élément crucial de l'économie canadienne. Les emplois de quelque 22 000 Canadiennes et Canadiens en dépendent directement. Le salaire annuel moyen de ces emplois est de 70 000 \$, ce qui représente l'injection d'une masse salariale totale de 1,4 milliard de dollars annuellement dans l'économie¹⁷. De telles retombées économiques croissent de façon exponentielle du fait que l'acier alimente la fabrication dans les secteurs de l'automobile, de l'aérospatiale, du pétrole et du gaz au Canada. Selon une étude d'Informetrica, le multiplicateur économique de l'industrie de l'acier est approximativement de 3,3:1, c'est-à-dire que chaque emploi direct dans l'industrie appuie 3,3 emplois dans d'autres secteurs¹⁸. Il existe d'autres modèles économétriques, notamment celui de Spatial Economics qui a même estimé le multiplicateur économique de l'industrie à 5:1¹⁹. D'après ce calcul, 100 000 emplois dépendent indirectement de l'industrie sidérurgique.

15. En outre, grâce aux divers efforts de l'industrie liés à la recherche et au développement (R et D), le secteur de l'acier joue un rôle crucial en façonnant l'économie de demain. Depuis

¹⁴ Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), « *Mesures en vigueur* », <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/mif-mev-fra.html>, consulté le 2 mars 2017.

¹⁵ ACPA, supra, note 1.

¹⁶ Idem et « *Exportations totales – Canada* » – N° 73 du SH, *Ouvrages en fonte, fer ou acier*, Gouvernement du Canada, <https://www.ic.gc.ca/app/scr/tdst/tdo/crtr.html>, consulté le 1^{er} mars 2017.

¹⁷ Marty Warren et Ken Neumann, *Canada's Steel Industry: High-Value Cornerstone of Our Manufacturing Economy*, The Hamilton Spectator, 9 décembre 2015.

¹⁸ Warrian, supra, note 12, pages 9-10.

¹⁹ Idem.

longtemps, des aciéries sont intégrées dans des grappes géographiques de fabrication industrielle où elles œuvrent à l'amélioration des produits directement avec les clients et les établissements de recherche. Par exemple, après des années de recherches, les ingénieurs des domaines de l'acier et de l'automobile ont conçu un acier avancé à haute résistance pour les voitures pouvant réduire le poids total d'un véhicule de 117 kg²⁰. Cette réduction entraîne des économies en matière d'émissions de CO₂ équivalant à 2,2 t par véhicule²¹. L'industrie pétrolière et gazière est un autre secteur qui profite des efforts de l'industrie de l'acier en recherche et développement. Des grappes de fabrication sidérurgique en Alberta ont collaboré avec des intervenants de l'industrie en recherche et développement sur la transformation des métaux et le soudage des tuyaux et des puits. Les coûts de soudage s'élevant à des milliards de dollars, cette opération constitue la principale méthode d'utilisation de l'acier dans l'économie de l'Alberta²². Conséquemment, en 2016, l'industrie de l'acier et l'Université de l'Alberta ont annoncé conjointement deux initiatives majeures : l'établissement du Centre de recherche de l'Institut canadien de la construction en acier et la chaire d'enseignement en ingénierie structurale, éducation et innovation de Supreme Steel. Ces deux initiatives permettent aux membres de l'industrie de l'acier de l'Alberta de collaborer à l'établissement et à l'intégration d'un « centre d'activités » axé sur le développement, la croissance et la viabilité à long terme, à la fois de l'industrie de l'acier et de l'industrie énergétique de la province²³.

16. L'acier fabriqué au Canada, dont l'empreinte carbonique équivaut à une fraction de celui provenant de l'étranger, procure d'innombrables avantages économiques. Les producteurs canadiens sont soumis à des normes environnementales strictes. En Ontario, 85 % de l'électricité de la province provient de l'énergie nucléaire et hydroélectrique à haute technologie²⁴. Le charbon a été complètement éliminé. En 2016, la première ministre de l'Alberta Rachel Notley a annoncé le plan de la province d'éliminer progressivement les centrales thermiques alimentées au charbon et de les remplacer par des centrales d'énergies renouvelables et des centrales alimentées

²⁰ WSA, « *Environmental Case Study* », <http://www.recycle-steel.org/AutomotiveCaseStudy.pdf>, page 1, consulté le 28 février 2017.

²¹ Idem.

²² Warrian, supra, note 12, pages 68-70.

²³ Université de l'Alberta, « *Steel Industry and UAlberta Engineering Seal the Deal* », <http://www.engineering.ualberta.ca/NewsEvents/Engineering>, consulté le 1^{er} mars 2017.

²⁴ Independent Electricity System Operator, « *Current Supply Mix* », <http://www.ieso.ca/Pages/Power-Data/Supply.aspx>, consulté le 1^{er} mars 2017.

au gaz naturel²⁵. En raison des sources d'énergie relativement propres qu'il utilise, l'acier fabriqué au Canada réduit donc de deux à quatre fois son empreinte carbonique par rapport à ses concurrents internationaux²⁶. Voilà pourquoi fournir au marché canadien de l'acier fabriqué au Canada est logique sur le plan économique, tout en étant responsable du point de vue environnemental.

LA CHINE

Croissance de l'industrie chinoise de l'acier

17. Au cours des 15 dernières années, la Chine est devenue le plus important pays producteur d'acier au monde. En 2000, ce pays représentait 23 % de la production mondiale d'acier, alors que maintenant, la proportion est de 50 %. L'an dernier, il a produit 804 millions de tonnes d'acier brut²⁷. Selon des données récentes, 11 des 20 plus importants producteurs d'acier au monde sont Chinois, chacun produisant plus d'acier que l'industrie canadienne tout entière²⁸. Le fait que parmi ces onze aciéries, huit soient des sociétés publiques montre que le gouvernement de la Chine a clairement reconnu la production d'acier comme un secteur d'importance majeure. Ce point est renforcé encore davantage par le fait que l'industrie occupe une place de choix dans chaque plan quinquennal du gouvernement de 2001 à 2015²⁹.

18. La croissance de l'industrie chinoise de l'acier ne découle pas d'un avantage naturel quelconque que possède le marché de ce pays³⁰. Bien qu'il ne fasse nul doute que la Chine dispose d'un riche bassin de main-d'œuvre, comme le souligne Peter Warrian, l'élaboration d'une tonne d'acier exige généralement moins de deux heures de travail. Conséquemment, la main-d'œuvre chinoise bon marché ne compense pas le véritable désavantage en matière de coûts du

²⁵ Gouvernement de l'Alberta, « *Climate Leadership Plan* », <http://www.alberta.ca/climate-coal-electricity.cfm>, consulté le 27 février 2017.

²⁶ ACPA, « *Canadian Steel and the Environment: Using Canadian Steel in Canada = Lowest Carbon Footprint* », <http://www.canadiansteel.ca/environmental-focus/>, consulté le 27 février 2017.

²⁷ WSA, supra, note 4.

²⁸ Idem.

²⁹ Manuel Ruiz, Robin Somerville et Andrew Szamoszegi, « *Assessment of the Probable Economic Effects on NAFTA of Granting Market Economy Status to China* », http://www.steel.org/~media/Files/AISI/Press%20Releases/2015/Unified_NME_Study.pdf, pages 10-11, consulté le 27 février 2017.

³⁰ Idem, page 8, et Warrian, supra, note 12, page 76.

pays³¹. Une grande partie de ce désavantage est attribuable aux vastes quantités de produits nécessaires que la Chine doit importer, notamment le charbon cokéfiabie, le charbon thermique et le minerai de fer. En réalité, ces importations représentent la majorité des coûts de production des fabricants chinois³². Qui plus est, le fait que bon nombre de ces intrants clés soient expédiés de marchés éloignés devrait, en théorie, désavantager les producteurs chinois qui approvisionnent les marchés internationaux³³, ce qui semble effectivement être le cas. Une fois qu'on retranche les subventions de l'État et l'incidence de l'intervention du gouvernement sur le marché, la véritable structure de coûts « du marché » de l'acier chinois est substantiellement plus élevée que l'indiquent les rapports officiels. Ainsi, les coûts des producteurs chinois qui exportent de l'acier vers les pays de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) pour approvisionner le marché nord-américain sont plus élevés que ceux des producteurs de l'ALENA³⁴.

19. La croissance de l'industrie chinoise de l'acier peut être attribuée à l'ingérence du gouvernement dans le secteur. Nous avons déjà mentionné que l'acier a été reconnu comme un secteur industriel et économique d'importance stratégique pour la Chine. En plus des raisons déjà citées, l'industrie de l'acier constitue une source importante d'emplois et de recettes fiscales³⁵. C'est pourquoi les représentants gouvernementaux et les cadres des sociétés publiques se retrouvent fréquemment dans des relations mutuellement avantageuses³⁶. Les cadres acceptent souvent les conseils informels des représentants gouvernementaux sur les quotas de production conçus pour garder un certain nombre de personnes au travail et, en retour, ces entreprises ont droit à une protection contre leurs concurrents, à un accès préférentiel au financement bancaire et à des intrants énergétiques de sociétés électriques appartenant à l'État³⁷. Ce dernier point revêt une importance particulière, la production d'acier étant une industrie énergivore. Le secteur chinois de l'acier est le plus grand utilisateur d'énergie du pays, représentant 16 % de toute

³¹ Idem, page 77.

³² Idem.

³³ Ruiz et coll., supra, note 29, page 9.

³⁴ Warrian, supra, note 12, page 77.

³⁵ Ruiz et coll., supra, note 29, page 14.

³⁶ Idem, page 13.

³⁷ Idem, page 13.

l'énergie consommée en Chine³⁸. L'effet de distorsion de ces subventions gouvernementales sur le marché semble très significatif puisque le total des subsides en matière d'énergie dont a profité l'industrie a augmenté en flèche vers 2003, ce qui coïncide avec l'époque où le secteur a connu certaines augmentations parmi les plus importantes de sa production annuelle³⁹. La relation entre l'État et les entreprises qui caractérise l'industrie chinoise de l'acier a porté un chercheur en politiques de l'académie chinoise des sciences sociales à conclure que «...les grandes aciéries publiques ne sont pas tellement motivées à réaliser des profits, mais plutôt à obtenir du soutien gouvernemental [...] En réalité, il n'existe aucun mécanisme pouvant les forcer à fermer leurs portes, aucun instinct propre à assurer la survie du plus fort, ce qui constitue probablement le principal problème auquel le secteur est confronté »⁴⁰. Il est tout à fait évident que l'industrie chinoise de l'acier évolue dans une économie non marchande découlant de l'ingérence de l'État dans le secteur.

20. L'ingérence du gouvernement chinois dans le secteur a provoqué la surcapacité de l'industrie chinoise de l'acier et, par extension, de l'industrie mondiale. L'intervention étatique, appuyée par des subventions publiques, des mesures incitatives et une forte demande intérieure initiale pour l'acier ont toutes contribué à développer la capacité de production d'acier de la Chine⁴¹. En raison de la forte demande initiale, le secteur a connu des taux accrus d'utilisation de la capacité et des prix de l'acier élevés, ce qui a permis aux sociétés publiques d'accroître leur capacité de production, tout comme aux petites aciéries d'entrer sur le marché. De 2000 à 2015, la capacité de production d'acier de la Chine a augmenté de manière constante, passant de 150 millions de tonnes à 1,1 milliard de tonnes⁴². Cependant, quand la croissance de la demande intérieure s'est stabilisée et que la demande du marché d'exportation a diminué après la crise financière mondiale de 2008, les ratios d'utilisation de la capacité nominale ont chuté du sommet de 95 % qu'ils ont connu en 2002, à environ 70,5 % en 2015⁴³. C'est ainsi que l'industrie chinoise s'est retrouvée avec 336 millions de tonnes de capacité de production excédentaire, ce qui équivaut à

³⁸ Wenying Chen, « *A bottom-up analysis of China's steel industrial energy consumption* », <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306261914005765>, consulté le 28 février 2017.

³⁹ Ruiz et coll., supra, note 29, page 14.

⁴⁰ Idem, page 13.

⁴¹ Lukas Brun, « *Overcapacity in Steel: China's Role in a Global Problem* », page 23, Duke University, Centre on Globalization, Governance & Competitiveness, 2016.

⁴² Idem, page 24.

⁴³ Idem, page 23.

46 % de la saturation du marché mondial de l'acier⁴⁴. Réduire la surcapacité de la Chine forcerait la fermeture de nombreuses aciéries et conduirait à la mise à pied de milliers de travailleurs chinois de l'acier. Le gouvernement du pays semble réticent à affronter une telle réalité, et il a permis à un grand nombre d'aciéries inefficaces de continuer à produire de l'acier tout en poursuivant ses investissements afin d'accroître la capacité⁴⁵. La surcapacité qui paralyse l'industrie mondiale de l'acier peut donc manifestement être attribuée à l'industrie chinoise et, par extension, aux actions non marchandes de son gouvernement.

Répercussions sur la capacité de l'industrie canadienne à soutenir la concurrence internationale

21. La surcapacité de la Chine influe de diverses manières sur la capacité de l'industrie canadienne de l'acier à soutenir la concurrence internationale. Comme nous l'avons déjà expliqué, la surcapacité est directement liée au recul des prix. Le prix de l'acier n'a pas rebondi depuis les sommets atteints en 2008. De telles baisses ont pesé lourdement sur les résultats de nombreuses entreprises, les forçant à recourir davantage à la dette à court terme. En raison du fardeau croissant de la dette et de la faiblesse des prix, un grand nombre d'entreprises sont exploitées à des niveaux non viables⁴⁶. Cette situation a poussé des aciéristes comme US Steel et Essar Steel Algoma à se placer sous la protection de leurs créanciers en invoquant la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies (LACC)*, une mesure qui a mis en danger les emplois des 3 200 Métallos canadiens qui y travaillent, de même que la sécurité de la retraite de plus de 20 000 retraités.

22. Non seulement l'industrie canadienne de l'acier doit-elle composer avec le recul des prix en raison de la surcapacité de la Chine, mais elle doit aussi pallier les niveaux croissants de dumping d'acier sur le marché de l'ALENA. La demande pour les produits de l'acier ayant fléchi sur leurs marchés intérieurs, les producteurs chinois ont utilisé diverses mesures incitatives à l'exportation qu'offrait le gouvernement pour pratiquer le dumping en Amérique du Nord. En 2010, le Canada exigeait des droits antidumping et compensateurs sur les importations de huit

⁴⁴ Idem, page 9.

⁴⁵ Idem, page 46.

⁴⁶ OCDE, supra, note 10.

différents produits d'acier chinois, et les États-Unis, 17⁴⁷. Le Canada en impose maintenant sur 21 produits, et les États-Unis, 25⁴⁸. Le dumping a déplacé l'acier canadien du marché crucial que représentent les pays de l'ALENA. La moitié de la production canadienne d'acier est exportée, en majorité vers les États-Unis⁴⁹. Depuis 2000, ce dernier a connu une hausse des importations d'acier chinois⁵⁰, et ce, aux dépens de l'industrie canadienne qui, depuis 2008, a subi une baisse de 16 % de la valeur totale des exportations d'acier vers les États-Unis, soit une perte totale de 966 millions de dollars⁵¹. Il est évident qu'en plus d'avoir contribué à la baisse des prix mondiaux de l'acier, la surcapacité chinoise a également occasionné le dumping de volumes sans cesse croissants sur le marché de l'ALENA, au grand détriment de l'industrie canadienne de l'acier.

Orientations recommandées

23. Contrairement à l'opinion populaire, le Syndicat des Métallos ne s'oppose pas, par principe, au libre-échange. Les Métallos reconnaissent le rôle important que joue le commerce dans le fondement et le maintien d'une économie saine et robuste. Cependant, les Métallos ont insisté pour que la politique commerciale du Canada soit élaborée en consultation avec les syndicats et d'autres groupes de la société civile et qu'elle serve les intérêts des producteurs et ceux des travailleurs canadiens. Pour permettre à l'industrie canadienne de l'acier, et aux 22 000 travailleurs qu'elle emploie, de soutenir la concurrence internationale, le Syndicat des Métallos croit que le régime de droit commercial du Canada doit être modifié afin d'accorder aux syndicats les droits élémentaires suivants en matière de procédure :

- i) le droit explicite de déposer des plaintes liées aux droits antidumping et compensateurs (à titre de plaignants ou de coplaignants) aux termes de l'article 31 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (« *LMSI* »);

⁴⁷ Warrian, supra, note 12, page 80.

⁴⁸ ACSF, supra, note 14, et « *AD/CVD Orders in Place* », The United States International Trade Commission, https://www.usitc.gov/trade_remedy/documents/orders.xls, consulté le 4 mars 2017.

⁴⁹ ACPA, supra, note 1, et Gouvernement du Canada, supra, note 16.

⁵⁰ Brun, supra, note 41.

⁵¹ Gouvernement du Canada, supra, note 16.

ii) le droit explicite de déposer des plaintes relatives à des mesures de sauvegarde (à titre de plaignants ou de coplaignants) aux termes de l'article 23 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (« *Loi sur le TCCE* »); et

iii) le plein droit en matière de procédure à titre de « parties intéressées » aux termes de l'article 2 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur* (« *Règles du TCCE* ») et de l'article 3 du *Règlement sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (« *Règlement du TCCE* »), notamment le droit de recevoir avis, le droit à un avocat et le droit de participer pleinement à toute procédure orale ou écrite du TCCE liée à une plainte.

24. En outre, après avoir fait l'objet des changements nécessaires, de tels droits devraient s'appliquer à l'ensemble des poursuites administratives et juridictionnelles entreprises par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et le TCCE aux termes de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* et autres lois connexes, incluant les réexamens relatifs à l'expiration, les autres poursuites relatives à des mesures de sauvegarde et les enquêtes d'intérêt public.

25. Ces propositions permettraient de remédier au fait que, même si la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* ou la *Loi sur le TCCE* n'empêchent pas explicitement les syndicats de déposer des plaintes contre le dumping, une demande de droits compensateurs ou des plaintes relatives à des mesures de sauvegarde, dans la pratique, il leur est cependant interdit de participer au mécanisme de recours commerciaux du Canada en raison d'un ensemble de décisions administratives et de décisions stratégiques. De telles décisions ont eu pour effet de limiter l'accès aux recours commerciaux uniquement aux entreprises.

26. Nos propositions sont de portée modeste et leur objectif est réaliste. Elles sont entièrement conformes aux accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁵², elles cadrent avec l'intention des lois actuelles et elles exigeraient à peine quelques modifications de nature définitionnelle ou réglementaire à la *LMSI* ou à la *Loi sur le TCCE*. Le rôle que propose le syndicat aux termes de ces changements serait identique à celui d'une « association industrielle » qui dépose une plainte, ce qui est expressément permis aux termes des lois actuelles et ce que l'AFSC accepte régulièrement. La plainte serait déposée « au nom de la branche de production nationale » et « appuyée » par des producteurs qui représentent 25 % de la production du bien en question.

27. De tels changements aligneraient les lois en matière de recours commerciaux du Canada avec celles de ses principaux partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, l'Union européenne et l'Australie, lesquels autorisent tous présentement les syndicats à déposer des plaintes pour recours commerciaux et à participer pleinement aux poursuites devant les autorités réglementaires commerciales de leur pays.

28. Donner aux syndicats le droit de déposer des plaintes en matière de recours commerciaux et d'y participer aiderait l'industrie canadienne de l'acier à soutenir la concurrence internationale. Sur le marché intérieur, les producteurs canadiens sont en concurrence avec des producteurs internationaux. Cependant, comme nous l'avons déjà expliqué, le Canada a dû faire face au dumping de volumes d'acier de plus en plus élevés de la part de producteurs étrangers sur le marché canadien. Si les syndicats pouvaient participer aux recours commerciaux, ils pourraient contribuer aux efforts des producteurs canadiens qui déposent des plaintes commerciales en utilisant leurs vastes capacités organisationnelles pour rallier le soutien économique et politique de parties disparates à ces causes, tant à l'échelle régionale que nationale. Il s'agit d'un des rôles clés que le Syndicat des Métallos a joué dans l'enquête d'intérêt public sur les barres d'armature en 2015. Les Métallos ont collaboré à l'enquête avec les producteurs canadiens en faisant appel à l'influence organisationnelle du syndicat à l'échelle nationale pour mobiliser le soutien de

⁵² La compétence de l'ACSF et du TCCE pour ouvrir une enquête portant sur les droits antidumping et compensateurs est établie aux articles 31 et 42 respectivement de la *LMSI*, laquelle exécute les obligations du Canada découlant des traités aux termes de l'*Accord antidumping* et de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (« ASMC » [collectivement, « les accords de l'OMC »]).

municipalités depuis l'Alberta jusqu'au Québec. Les efforts du syndicat ont donné les résultats escomptés, et le TCCE a décidé qu'il n'était pas dans l'intérêt public de réduire les droits antidumping et compensateurs sur les barres d'armature de la Chine, de la Corée et de la Turquie faisant l'objet de dumping. Ainsi, en donnant aux syndicats le droit de déposer des plaintes en matière de recours commerciaux et d'y participer, les producteurs canadiens sont susceptibles de tirer avantage du soutien organisationnel des syndicats, ce qui, en dernière analyse, les aiderait à livrer une concurrence équitable aux producteurs étrangers sur le marché canadien.

29. Des lois commerciales rigoureuses autorisant les syndicats à participer pleinement aux recours commerciaux placeraient également les producteurs canadiens dans une meilleure position pour approvisionner le marché américain. La reprise de l'économie américaine étant bien entamée, et le président Trump ayant promis de stimuler les dépenses dans l'infrastructure, la demande d'acier est appelée à croître aux États-Unis. Comme nous l'avons déjà expliqué, le marché américain est primordial pour les producteurs canadiens, étant donné que les États-Unis constituent la principale destination des exportations d'acier canadien. Renforcer les lois commerciales du Canada permettrait aux producteurs canadiens de mieux affronter la concurrence sur le marché américain, ce qui minimiserait les effets perturbateurs socio-économiques des importations déloyales sous-évaluées sur l'industrie canadienne en rétablissant l'équilibre au sein du marché canadien. Procéder de la sorte relèverait également la production à des niveaux exempts de distorsion en compensant les effets du dumping et de l'octroi de subventions⁵³. Une fois la production relevée à des niveaux sans distorsion, les producteurs canadiens seraient mieux placés pour répondre à l'augmentation de la demande d'acier du marché américain à l'avenir.

SOUTIEN INDIRECT À L'INDUSTRIE CANADIENNE DE L'ACIER

Le secteur de l'automobile

30. Appuyer l'industrie canadienne de l'automobile renforcerait indirectement la capacité de l'industrie de l'acier à soutenir la concurrence à l'échelle internationale de diverses façons.

⁵³ Warrian, supra, note 12, page 82.

D'abord, comme nous l'avons expliqué précédemment, l'industrie canadienne de l'automobile est une des partenaires de l'industrie de l'acier les plus actives en recherche et développement. En outre, à ce qu'on dit dans l'industrie même, le secteur canadien de l'automobile est actuellement le principal utilisateur de l'acier fabriqué au pays, ce qui représente le tiers (1/3) de la demande d'acier canadien⁵⁴. Les véhicules fabriqués au Canada constituent un des plus importants produits manufacturés exportés aux États-Unis, et des voitures fabriquées au Canada, notamment l'Edge de Ford, utilisent de l'acier de producteurs canadiens comme ArcelorMittal⁵⁵.

31. Malheureusement, l'industrie de l'automobile n'a pas reçu le soutien dont elle a besoin du gouvernement fédéral, au grand détriment de l'industrie de l'acier. Ainsi, le secteur de l'automobile a connu un déclin inquiétant en matière de production et d'emploi ces dernières années. En 2016, les constructeurs ont produit 22 827 véhicules de moins qu'en 2014⁵⁶. Le déclin récent de l'industrie canadienne est principalement attribuable à la diminution de sa portion de l'investissement engagé dans le secteur en Amérique du Nord. Selon Morgan Stanley, entre 2011 et 2015, les constructeurs automobiles auraient ajouté 3,5 millions d'unités de capacité en Amérique du Nord⁵⁷. De ce nombre, les États-Unis en ont reçu 63 %, le Mexique 34 % et le Canada, à peine 3 %. Les chiffres montrent clairement que récemment, les investissements ont fortement favorisé les États-Unis et le Mexique. Pour ce qui est du Mexique, ce pays est rapidement en voie de devenir un pays constructeur à faible coût et favorable aux exportations. Quant aux États-Unis, ils commencent à connaître un renouveau du secteur manufacturier grâce au « rapatriement » des usines. Les gouvernements de tous les paliers aux États-Unis ont manifesté un regain d'intérêt à appuyer, attirer et retenir les exploitations manufacturières.

32. Un renouveau similaire est possible au Canada. La main-d'œuvre du secteur canadien de l'automobile est hautement qualifiée. Cette main-d'œuvre, et les produits qu'elle fabrique, profitent du financement solide en recherche et développement dans le secteur. Les investisseurs

⁵⁴ Imperial Steel Products Ltd., « *TPP Could Threaten North American Steel Industry* », consulté le 1^{er} mars 2017, <http://www.imperialsteel.com/about-imperial/news/tpp-could-threaten-north-american-steel-industry/>.

⁵⁵ Steve Arnold, *The Hamilton Spectator*, « *Ford to build world car Edge in Oakville* », 14 février 2014.

⁵⁶ Gouvernement de l'Ontario, « *Ontario : Secteur de l'automobile* », <https://www.investinontario.com/fr/automobile#proximity>, consulté le 1^{er} mars 2017.

⁵⁷ « *Investir au Canada – Secteur de l'automobile* », Gouvernement du Canada : Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2014, page 4.

étrangers dans le secteur canadien de l'automobile reçoivent l'appui d'un réseau dynamique d'universités et de centres de recherches qui se consacrent à la recherche et au développement de pointe dans le secteur. Par conséquent, les entreprises qui conçoivent des systèmes et des dispositifs électroniques et les mettent à l'essai au Canada profitent typiquement d'un avantage de 18,5 % sur le prix de revient global, comparativement à leurs homologues américains⁵⁸. Pourtant, non seulement l'industrie bénéficie-t-elle d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et d'un solide réseau en recherche et développement, mais le Canada possède également une des structures de coûts les plus faibles parmi les économies avancées. Sur ce plan, l'avantage du Canada est de 3 % par rapport aux États-Unis. De plus, selon KPMG, le coût de la main-d'œuvre des entreprises du secteur des pièces d'automobiles au Canada est généralement 11,2 % inférieur à celui des sociétés américaines⁵⁹. Il est donc évident que le secteur canadien de l'automobile possède les caractéristiques technologiques, économiques et professionnelles nécessaires pour soutenir adéquatement la concurrence sur le marché nord-américain, un avantage fort profitable à l'industrie canadienne de l'acier.

Orientations recommandées

33. Mettre à profit les avantages concurrentiels du secteur automobile obligerait à recourir à diverses mesures d'intérêt public. Une de ces mesures consisterait à veiller à ce que l'objectif prioritaire d'Exportation et développement Canada soit d'attirer et d'appuyer des investissements dans les usines canadiennes. Il serait possible de soutenir une telle mesure en réduisant le fardeau administratif lié aux initiatives d'investissement qu'impose le gouvernement. Les parties intéressées de l'industrie ont indiqué qu'un « guichet unique » servant à attirer l'investissement dans les usines canadiennes de pièces et d'assemblage s'avère un enjeu clé pour elles lorsqu'elles décident d'investir dans des installations. Enfin, le Canada doit veiller à ce que les encouragements à l'investissement soient concurrentiels, efficaces et que les caractéristiques fiscales soient raisonnables.

⁵⁸ Ibid, page 2.

⁵⁹ Warrian, supra, note 12, page 69.

Le secteur de l'énergie

34. Le fait d'appuyer le secteur canadien de l'automobile entraînerait une réaction en chaîne dans celui de l'énergie. Il existe de nombreuses possibilités d'applications du nouvel acier avancé conçu pour les voitures dans la fabrication des tours éoliennes. Des provinces comme l'Ontario et l'Alberta, qui se sont toutes deux engagées à éliminer progressivement le charbon, éprouvent un besoin croissant de mettre au point d'autres formes d'énergie propre. Aujourd'hui, les tours de conception nouvelle s'élèvent souvent à plus de 100 mètres de hauteur, ce qui soulève la question de savoir si elles peuvent être transportées physiquement du point de production jusqu'au point d'utilisation au moyen de l'infrastructure existante⁶⁰. Une telle situation pourrait engendrer le besoin d'acier plus léger. De nombreux pays, dont la Chine, ont décelé le besoin et le potentiel de l'énergie éolienne, et bon nombre d'entre eux consomment maintenant plus d'acier pour le développement de l'énergie propre de remplacement que dans leur industrie de l'automobile⁶¹.

35. En plus du développement de l'énergie verte, il existe aussi un besoin d'acier fabriqué au Canada dans la production de l'énergie classique. Les sables bitumineux de l'Alberta donnent une impulsion considérable à la fabrication de la province, la construction et l'entretien s'élevant à des milliards de dollars⁶². L'oléoduc Trans Mountain de l'entreprise Kinder Morgan qui vient d'être approuvé, la canalisation 3 d'Enbridge et Keystone XL (aux États-Unis) exigeront tous un important volume de tonnage. Dans le passé, de tels ouvrages ont suscité une forte motivation à l'égard du développement de nouveaux procédés pour fabriquer et vendre ces types d'acier à partir de zéro⁶³. Cependant, si le gouvernement n'engage pas un effort concerté en vue de saisir ces occasions en utilisant de l'acier fabriqué au Canada, les producteurs étrangers interviendront et tireront parti des possibilités que présentent les secteurs pétrolier et gazier de l'Alberta. En fait, les aciéristes de la Chine, de la Corée et de la Turquie semblent déjà essayer de s'implanter dans les secteurs pétrolier et gazier albertains. De nombreux droits antidumping et compensateurs sont imposés aux importations chinoises, coréennes et turques sur le « matériel tubulaire pétrolier » faisant l'objet de dumping, des produits clefs utilisés dans l'exploitation du pétrole et du gaz⁶⁴.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ ASFC, supra, note 14.

Orientations recommandées

36. Même si la modification des lois commerciales du Canada pourrait grandement aider la capacité de l'industrie canadienne de l'acier à soutenir la concurrence contre le dumping illégal de l'acier, ce ne serait pas suffisant. Le gouvernement doit s'engager à utiliser de l'acier canadien fabriqué ici même au pays. Il doit édicter des mesures politiques qui accordent la priorité à l'utilisation d'acier canadien dans les projets énergétiques au Canada. Ainsi, le gouvernement pourrait atteindre l'objectif qu'il a énoncé voulant que le développement des ressources énergétiques du pays se fasse de façon écologiquement responsable. Comme nous l'avons déjà expliqué, utiliser de l'acier canadien au Canada comporte une empreinte carbonique de deux à quatre fois inférieure à celle de ses concurrents internationaux. Il est difficile d'imaginer comment le Canada peut promouvoir le développement de son secteur de l'énergie de façon écologiquement responsable sans utiliser de l'acier fabriqué au Canada.

CONCLUSION

37. L'industrie de l'acier joue un rôle fondamental dans les perspectives économiques du Canada. Elle fournit 22 000 emplois directs de classe moyenne et 100 000 emplois indirects. L'industrie produit environ 14 milliards de dollars de biens, et approximativement 50 % de la production totale de l'industrie est exportée vers des marchés étrangers. Toutefois, comme le démontre clairement notre mémoire, la capacité de l'industrie à soutenir la concurrence internationale a été entravée pour deux grandes raisons. La première est le fait que la Chine se comporte comme une économie non marchande. La deuxième est l'échec du gouvernement canadien à adopter les orientations recommandées nécessaires pour soutenir l'industrie.

38. Le fait que la Chine se comporte comme une économie non marchande ainsi que l'échec du gouvernement canadien à adopter les orientations recommandées nécessaires pour soutenir l'industrie sont deux situations qu'il est possible de rectifier. En modifiant les lois commerciales du Canada afin d'accorder aux syndicats le droit de déposer des plaintes commerciales, le gouvernement fédéral peut s'assurer que l'industrie canadienne de l'acier est en mesure de soutenir la concurrence sur le marché mondial. Qui plus est, en appuyant des secteurs clés de la

fabrication comme ceux de l'automobile et de l'énergie, le gouvernement peut favoriser encore davantage l'utilisation de l'acier canadien dans des secteurs clés de l'économie.

39. Le Syndicat des Métallos remercie le Gouvernement de prendre en considération son mémoire sur les facteurs qui nuisent à la capacité de l'industrie canadienne de l'acier à soutenir la concurrence internationale. Les Métallos seront heureux de répondre aux questions des membres du comité, qui peuvent communiquer avec eux aux coordonnées indiquées en page couverture.