COMMISSION EUROPÉENNE



Bruxelles, le 16.2.2012 COM(2012) 59 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

Vingt-neuvième rapport annuel de la Commission au Parlement européen sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'UE

{SWD(2012) 9 final}

Introduction

Le présent rapport 2010 est soumis au Parlement européen à la suite de sa résolution du 16 décembre 1981 sur les activités antidumping de l'Union européenne et au rapport de sa commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie.

Ce rapport succinct donne un aperçu des faits marquants de 2010 et il est étayé, comme les années précédentes, par un document de travail plus complet des services de la Commission, accompagné d'annexes détaillées. La structure générale du rapport est identique à celle du document de travail et tous ses titres y figurent de telle sorte qu'il est facile d'y retrouver des informations plus complètes.

Le présent rapport et le document de travail complet peuvent également être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm

1. APERÇU DE LA LEGISLATION

Les enquêtes antidumping, antisubventions et de sauvegarde sont menées conformément aux règlements de base du Conseil. Un aperçu de la législation existante figure dans le document de travail. Les textes antidumping et antisubventions de base sont dénommés ci-après «règlement(s) de base».

2. CONCEPTS DE BASE

Le titre 2 du document de travail donne un aperçu de la terminologie et des procédures utilisées dans les enquêtes relatives aux instruments de défense commerciale (IDC).

3. MODERNISATION DES IDC

L'UE considère qu'un réexamen périodique des IDC de l'UE peut contribuer à leur efficacité en réponse à des pratiques commerciales déloyales. Dans ce contexte, le commissaire au commerce a déclaré, lors d'une audition qui s'est tenue en 2009 devant le Parlement européen, que la Commission était prête à débattre la question, mais qu'il était nécessaire d'aboutir à un consensus entre les parties prenantes.

Parallèlement, en septembre 2010, dans le cadre du cycle normal de planification des évaluations de la DG TRADE, la Commission a publié un appel d'offres concernant l'évaluation des instruments de défense commerciale de l'Union européenne. Une telle évaluation aiderait la Commission à concevoir et à améliorer ses interventions politiques et à suivre leur efficacité. Elle permettrait en outre d'aider les citoyens à exercer leur droit de contrôler, de critiquer et d'influencer les politiques et activités menées par la Commission en leur nom. À la suite de l'évaluation des offres soumises, un contrat a été signé à la fin du mois de décembre 2010. Les travaux étaient en cours en 2011, les résultats étant attendus pour début 2012.

La Commission a déjà mis en œuvre des mesures en 2010 (telles que le remaniement du site web des IDC, l'aide spécifique aux PME, l'amélioration de la communication des conclusions, etc.); ces mesures renforcent la transparence des enquêtes de défense commerciale.

4. STATUT DE PAYS A ECONOMIE DE MARCHE (SEM)

Pour les besoins des enquêtes antidumping, un pays peut être considéré comme une économie de marché à part entière s'il remplit cinq critères, décrits en détail dans le document de travail joint au présent rapport.

En 2010, les services de la Commission ont continué à évaluer cinq des six demandes de reconnaissance SEM à l'échelle nationale soumises par la Chine, le Viêt Nam, l'Arménie, le Kazakhstan, la Mongolie et la Biélorussie. L'ensemble de ces pays, à l'exception de la Biélorussie, ont continué de présenter, tout au long de l'année, des renseignements supplémentaires étayant leur demande. Les consultations avec les autorités biélorusses ont été suspendues, en raison de la situation politique du pays. Les cinq autres pays demandeurs en étaient à des niveaux d'avancement variables en ce qui concerne les cinq critères pris en compte pour l'attribution du statut SEM.

En ce qui concerne la demande SEM formulée par la Chine, les travaux se sont poursuivis, notamment dans le cadre de la 10^e réunion du groupe de travail thématique «SEM», qui s'est déroulée à Pékin en septembre 2010. Lors de cette réunion, les deux parties ont discuté, entre autres, l'étude conjointe actuellement menée à propos des pratiques comptables en République populaire de Chine, en particulier la question de l'accès des consultants aux entreprises chinoises. Les travaux relatifs au dossier SEM de la Chine se sont poursuivis en 2011.

Le premier rapport d'évaluation concernant la demande SEM de l'Arménie a été transmis aux autorités arméniennes au début de l'année 2010, les informant qu'elles avaient rempli deux des cinq critères requis pour l'octroi du statut SEM. Une demande d'information a ensuite été soumise en juin 2010, en vue d'obtenir des éléments concernant les progrès accomplis sur la voie de l'octroi dudit statut. Toutefois, fin 2010, l'Arménie n'avait soumis aucune nouvelle information à la Commission.

Le second rapport d'évaluation préliminaire du Viêt Nam a été finalisé en février 2010, concluant que ce pays remplissait un des cinq critères ayant trait au degré d'interférence de l'administration dans l'économie. Des réunions SEM spécifiques avec le Viêt Nam se sont tenues en septembre 2010. Les travaux d'analyse relatifs à ce dossier se sont poursuivis en 2011.

Pour ce qui est de la situation du Kazakhstan à la fin 2010, les services de la DG TRADE ont estimé qu'en dépit de certaines évolutions favorables, les progrès accomplis avaient été entravés par la réponse aux répercussions de la crise financière mondiale sur l'économie. Une feuille de route devrait être établie conjointement avec le Kazakhstan, exposant la marche à suivre en matière de SEM.

La Commission a fourni des informations sur l'évaluation SEM lors de la réunion du comité UE-Mongolie sur le commerce, qui s'est tenue en octobre 2010, et a sollicité des données supplémentaires en décembre 2010.

5. Instruments de defense commerciale – strategie pour les matieres premières

Le rapport annuel 2009 a mis en évidence, pour la première fois, le rôle des IDC dans les efforts déployés en vue de remédier à certaines conséquences des distorsions de la chaîne d'approvisionnement en matières premières. En particulier, le rapport a

insisté sur le fait que, pour la première fois, le statut de société opérant dans les conditions d'une économie de marché a été refusé à cinq entreprises chinoises fabricant des éléments de fixation, au motif que les coûts du principal intrant – le fil machine en acier – différaient substantiellement des valeurs du marché, contrairement à ce que prescrit l'article 2, paragraphe 7, point c), du règlement de base.

En 2010, la Commission a maintenu cette pratique, puisqu'elle a évalué les demandes d'octroi dudit statut en examinant notamment toute politique entraînant une distorsion du prix des matières premières. On peut citer, à titre d'exemple de ce type, le cas qui s'est présenté en 2010 en ce qui concerne des roues en aluminium originaires de Chine.

6. ACTIONS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION/CONTACTS BILATERAUX

6.1. Petites et moyennes entreprises

Après avoir reconnu l'importance du rôle que jouent les PME dans l'économie de l'UE ainsi que les difficultés qu'elles rencontrent pour participer aux enquêtes de défense commerciale, la Commission a lancé, fin 2009, une étude visant à identifier les besoins des PME de l'UE lorsqu'elles participent à de telles enquêtes de défense commerciale. Fin 2010, la Commission a reçu d'un contractant les résultats d'une étude menée en vue d'identifier les besoins des PME des 27 États membres de l'UE en cas de soumission d'une plainte ou de participation, en tant qu'importateur, utilisateur ou exportateur, aux enquêtes de défense commerciale lancées par des pays tiers. L'étude a également eu pour résultat d'exposer des propositions spécifiques sur la façon dont la Commission et les États membres pourraient améliorer leur aide aux PME pour tous les aspects de telles enquêtes.

Le réexamen recense un ensemble de mesures concrètes destinées à soutenir la croissance et la compétitivité des PME et propose notamment des actions visant à améliorer l'information fournie aux PME sur le recours aux instruments de défense commerciale de l'UE et l'assistance disponible en la matière. Ces actions ont été discutées avec les autorités nationales intervenant dans la défense commerciale et avec les services de défense commerciale de la DG TRADE, l'objectif étant d'adopter en 2011 une déclaration exposant plusieurs mesures concrètes destinées à résoudre les difficultés rencontrées par les PME dans le domaine concerné.

Le bureau d'assistance aux PME en matière de défense commerciale a été mis en place en raison de la complexité des procédures IDC, en particulier pour les PME, en raison de leur petite taille et de leur fragmentation. Son rôle est d'aborder les questions et les difficultés propres aux PME en matière d'IDC, que ces problèmes soient d'ordre général ou spécifique. Une partie du site web IDC est consacrée aux PME et renvoie aux points de contact du bureau d'assistance en matière de défense commerciale. Ce site web des IDC a été actualisé davantage encore, afin de le rendre plus accessible et plus convivial, en particulier pour les PME.

En 2010, ces points de contact ont reçu de nombreuses demandes d'information, qui ont toutes été traitées immédiatement. Ces demandes concernaient aussi bien les procédures IDC que leur contenu.

6.2. Actions d'information /contacts bilatéraux – industrie et pays tiers

L'un des volets importants des travaux menés par les services IDC consiste à expliquer la législation et les pratiques de l'UE en matière de défense commerciale.

Un séminaire sur le sujet, organisé à l'intention de fonctionnaires des pays tiers, a été organisé en 2010. En outre, des contacts bilatéraux concernant différents points relatifs à la défense commerciale ont été noués en 2010 avec plusieurs pays tiers, dont la Chine, la Corée, le Viêt Nam, l'Inde, la Biélorussie et l'Australie.

Par ailleurs, diverses réunions se sont tenues avec des associations et des entreprises représentant les principales parties prenantes en 2010, dont plusieurs manifestations dans le cadre de «Business Europe» (à savoir un séminaire avec les membres les plus importants de l'association et plusieurs réunions bilatérales avec le comité chargé de la politique commerciale au sein de «Business Europe»), ainsi qu'un séminaire et des réunions régulières avec les principales associations d'importateurs et de distributeurs, telles qu'Eurocommerce et FTA.

7. Conseiller-auditeur

L'année 2010 a été la troisième année d'activité du conseiller-auditeur de la DG Trade, qui était entré en fonction en avril 2007. Le conseiller-auditeur agit de façon indépendante. Il est rattaché, sur le plan administratif, au directeur général de la DG TRADE et lui rend compte.

Le principal rôle du conseiller-auditeur est d'assurer l'exercice efficace des droits procéduraux des parties intéressées, de veiller à ce que les procédures commerciales engagées devant la Commission européenne se déroulent de façon impartiale et équitable et de s'assurer qu'elles s'achèvent dans des délais raisonnables. Le conseiller-auditeur conseille également le directeur général de la DG TRADE sur des questions relatives à la régularité des procédures et sur tout problème résultant des procédures commerciales, le cas échéant.

Une mise à jour des lignes directrices relatives à la coopération entre le conseillerauditeur et les services d'enquête commerciale de la Commission a été adoptée. Elle comporte plusieurs principes opérationnels ainsi que des calendriers pour l'organisation d'auditions. Des règles d'intervention sont prévues en ce qui concerne les questions de confidentialité et l'accès aux fichiers, ainsi qu'un certain nombre de mécanismes de communication et de suivi des interventions du conseiller-auditeur. La version actualisée des lignes directrices a servi de base à l'élaboration du mandat du conseiller-auditeur. Courant 2010 et 2011, cette décision a fait l'objet de consultations internes, son adoption étant prévue pour début 2012.

En 2010, le conseiller-auditeur est intervenu 55 fois dans 29 affaires de défense commerciale et a tenu 24 auditions, soit une hausse significative par rapport à 2009. Le conseiller-auditeur a été contacté par les parties intéressées, les services d'enquête de la Commission et les parties prenantes. Il est intervenu sur des questions couvrant toutes les phases de l'enquête.

Les principales questions auxquelles le conseiller-auditeur a été confronté en 2010 peuvent être regroupées en six catégories: i) déterminations SEM; ii) dossiers non

confidentiels et confidentialité; iii) contenu et calendrier de la communication des conclusions; iv) définition des concepts de producteur de l'Union, d'importateur ou d'utilisateur; v) critères de sélection d'un pays analogue; vi) recours à des experts.

Un certain nombre de bonnes pratiques ont été adoptées sur recommandation du conseiller-auditeur et après publication des conclusions des groupes de travail créés par les services de la Commission. Par exemple, les services ont commencé à inclure dans le dossier, pour consultation par les parties intéressées, des notes relatives à des décisions préliminaires telles que l'échantillonnage. Le calendrier concernant la diffusion des conclusions aux parties intéressées a également été amélioré. Le conseiller-auditeur n'a pas reçu beaucoup de plaintes, à l'exception des documents communiqués en matière de SEM. Dans un cas, les services ont eu recours à un expert qui a aidé à analyser un possible contournement. Le conseiller-auditeur s'attend à ce qu'un plus grand nombre d'experts interviennent à l'avenir.

Compte tenu de la hausse du nombre d'interventions et de la diversité des questions traitées, on peut penser que la fonction de conseiller-auditeur est maintenant bien établie.

8. APERÇU DES ENQUETES ET MESURES ANTIDUMPING, ANTISUBVENTIONS ET DE SAUVEGARDE

8.1. Généralités

À la fin de l'année 2010, 124 mesures antidumping (voir annexe O) et onze mesures antisubventions (voir annexe P) étaient en vigueur dans l'UE.

En 2010, 0,43 % du total des importations dans l'UE a fait l'objet de mesures antidumping ou antisubventions.

De plus amples informations sur ces affaires sont fournies dans le document de travail joint au présent rapport. Les références aux annexes du document de travail figurent à côté des titres.

8.2. Nouvelles enquêtes (voir annexes A à E et annexe N)

En 2010, dix-huit enquêtes ont été ouvertes¹. Des droits provisoires ont été institués dans treize procédures. Neuf affaires ont donné lieu à l'institution de droits définitifs. Dix enquêtes ont été closes sans institution de mesures. Quatorze mesures sont arrivées automatiquement à expiration à la fin de leur durée de cinq ans.

8.3. Enquêtes de réexamen

Les enquêtes de réexamen continuent de représenter une partie importante des travaux des services IDC. Au cours de la période 2006-2010, elles ont représenté 61 % de l'ensemble des enquêtes ouvertes. Le tableau 2 du document de travail fournit des informations statistiques sur ce point pour les années 2006-2010.

Le tableau 1 du document de travail fournit des informations statistiques sur les nouvelles enquêtes, pour les années 2006-2010, menées en vertu des dispositions des articles 5 et 10 des règlements de base.

8.3.1. Réexamen au titre de l'expiration des mesures (voir annexe F)

L'article 11, paragraphe 2, et l'article 18 des règlements de base prévoient l'expiration des mesures après cinq ans, à moins qu'il ne soit démontré, à l'occasion d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures, qu'il conviendrait de les maintenir sous leur forme initiale.

En 2010, quatorze enquêtes de réexamen au titre de l'expiration des mesures ont été ouvertes. Dix enquêtes de réexamen au titre de l'expiration se sont conclues par une confirmation du droit pour une nouvelle période de cinq ans. Un seul réexamen s'est conclu par la fin des mesures.

8.3.2. Réexamens intermédiaires (voir annexe G)

L'article 11, paragraphe 3, et l'article 19 des règlements de base prévoient le réexamen des mesures au cours de leur période de validité. Les réexamens peuvent se limiter à l'aspect du dumping/des subventions ou du préjudice.

Dans le courant de 2010, un total de douze réexamens intermédiaires a été ouvert. Neuf réexamens intermédiaires se sont conclus par la confirmation ou la modification du droit. Aucun réexamen intermédiaire ne s'est conclu par la fin des mesures.

8.3.3. «Autres» réexamens intermédiaires (voir annexe H)

Aucun autre «réexamen», ne relevant ni de l'article 11, paragraphe 3, ni de l'article 19 des règlements de base, n'a été ouvert ou finalisé en 2010.

8.3.4. Réexamens au titre de nouvel exportateur (voir annexe I)

L'article 11, paragraphe 4, et l'article 20 des règlements de base prévoient, respectivement, un réexamen au titre de nouveau venu et un réexamen accéléré permettant d'établir une marge de dumping individuelle ou un droit compensateur individuel pour les nouveaux exportateurs établis dans le pays exportateur en question, qui n'exportaient pas le produit au moment de la période d'enquête. Ces exportateurs doivent prouver qu'ils sont véritablement de nouveaux exportateurs et qu'ils ont effectivement commencé à exporter vers l'UE après la période d'enquête. Le cas échéant, un droit individuel, qui est généralement plus faible que le droit à l'échelle du pays, peut être calculé pour eux.

En 2010, trois réexamens au titre de nouvel exportateur ont été ouverts.

8.3.5. Réexamens au titre de la prise en charge des mesures (voir annexe J)

Lorsque l'on dispose de suffisamment d'informations montrant que, après la période d'enquête initiale et avant ou à la suite de l'institution de mesures, les prix à l'exportation ont diminué ou qu'il n'y a eu aucune modification, ou une modification insuffisante, des prix de revente ou des prix de vente ultérieurs du produit importé dans la l'UE, un réexamen «au titre de la prise en charge» peut être ouvert afin d'examiner si la mesure a eu des effets sur les prix susmentionnés. Les marges de dumping peuvent alors être recalculées et le droit augmenté pour tenir compte de ces prix d'exportation plus faibles. La possibilité d'effectuer des réexamens «au titre de

la prise en charge» est prévue par l'article 12 et par l'article 19, paragraphe 3, des règlements de base.

En 2010, aucun réexamen au titre de la prise en charge n'a été ouvert ou conclu.

8.3.6. Réexamens au titre du contournement des mesures (voir annexe K)

La possibilité de procéder à la réouverture d'une enquête lorsqu'il est démontré que les mesures sont contournées est prévue par les articles 13 et 23 des règlements de base.

En 2010, deux enquêtes de ce type ont été ouvertes. Une enquête au titre du contournement des mesures s'est conclue par l'extension du droit et une autre sans l'extension des mesures.

8.4. Enquêtes de sauvegarde (voir annexe L)

En 2010, une enquête de sauvegarde a été ouverte.

9. MISE EN ŒUVRE DES MESURES AD/AS

9.1. Suivi des mesures

Les activités de suivi des mesures en vigueur ont été principalement centrées sur quatre domaines: 1) anticipation de la fraude; 2) contrôle des flux commerciaux et de l'évolution du marché; 3) amélioration de l'efficacité par des instruments appropriés et 4) réaction aux pratiques frauduleuses. Ces activités ont permis aux services IDC d'engager une coopération plus dynamique avec les États membres afin d'assurer la bonne mise en œuvre des mesures de défense commerciale dans l'Union européenne.

9.2. Surveillance des engagements (voir annexes M et Q)

La surveillance des engagements relève des activités liées à l'application de la législation, étant donné que les engagements sont une forme de mesures antidumping ou antisubventions. La Commission ne les accepte qu'après s'être assurée qu'ils peuvent effectivement éliminer les effets préjudiciables du dumping ou des subventions.

Au début de 2010, il y avait 42 engagements en vigueur. En 2010, l'éventail d'engagements en vigueur a évolué comme suit: les engagements d'une société ont pris fin en raison de l'expiration des mesures, les engagements de trois sociétés ont été acceptés et 22 engagements ont été retirés par la Commission en raison des violations constatées, ce qui porte à 22 le nombre total d'engagements en vigueur à la fin de 2010.

10. REMBOURSEMENTS (VOIR ANNEXE U)

L'article 11, paragraphe 8, et l'article 21, paragraphe 1, des règlements de base permettent aux importateurs de demander le remboursement des droits levés correspondants lorsqu'il est démontré que la marge de dumping/subvention, sur la

base de laquelle les droits ont été payés, a été éliminée ou réduite à un niveau inférieur à celui du droit en vigueur.

En 2010, vingt-neuf nouvelles demandes de remboursement ont été introduites. Fin 2010, quinze enquêtes étaient en cours, portant sur vingt-sept demandes. En 2010, vingt-huit décisions de la Commission ont été adoptées, prévoyant un remboursement partiel dans vingt-trois cas et un rejet de la demande de remboursement dans cinq cas. Douze demandes ont été retirées.

11. CONTROLE JURIDICTIONNEL: DECISIONS DE LA COUR DE JUSTICE (CJUE) / DU TRIBUNAL (TUE)

En 2010, la Cour de justice (CJUE) et le Tribunal (TUE) ont rendu au total treize arrêts dans le domaine des mesures antidumping ou antisubventions. Un résumé de certaines de ces décisions figure dans le document de travail.

Treize nouvelles procédures ont été engagées en 2010, 8 devant le TUE et 5 devant la CJUE.

Une liste des affaires antidumping/antisubventions encore pendantes devant le Tribunal ou la Cour de justice à la fin de l'année 2010 figure dans l'annexe S du document de travail.

12. ACTIVITES DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)

12.1. Règlement des litiges en matière de dumping, de subventions et de sauvegarde

L'OMC prévoit une procédure rigoureuse pour le règlement des différends opposant ses membres en ce qui concerne l'application des accords OMC.

En février 2010, la Chine a demandé la tenue de consultations avec l'Union européenne à propos des mesures antidumping imposées en 2006 sur les importations de certaines chaussures en cuir originaires de Chine. Les consultations ont eu lieu en mars 2010. Par la suite, en avril 2010, la Chine a demandé la création d'un panel. Le panel a été créé en mai 2010 et ses membres ont été élus en juillet 2010. Le compte rendu du panel a été publié en octobre 2011.

En décembre 2010, un rapport a été diffusé, exposant les résultats auxquels était parvenu un panel de l'OMC chargé de régler une affaire qui lui avait été soumise par la Chine: le litige qui opposait ce pays à l'UE concernait des mesures antidumping sur les importations de certains éléments de fixation en fer ou en acier originaires de Chine. Le panel a estimé que, pour la majorité des questions examinées, l'UE avait agi en respectant pleinement les dispositions de l'OMC. Toutefois, il y a eu plusieurs questions sur lesquelles le panel a estimé que certains aspects de la législation de base ainsi que les pratiques de l'UE n'étaient pas cohérents par rapport à des éléments de l'accord antidumping de l'OMC. L'affaire a donné lieu à un appel et l'organe d'appel de l'OMC a publié un rapport sur l'affaire en juillet 2011. Le 18 août 2011, l'Union européenne a informé l'Organe de règlement des différends (ORD) qu'elle avait l'intention de mettre en œuvre les recommandations et les arrêts

de l'ORD de façon à respecter ses obligations à l'égard de l'OMC dans un délai raisonnable.

De plus amples informations sur ces affaires sont fournies dans le document de travail joint au présent rapport.

12.2. Autres activités à l'OMC

En 2010, l'ambassadeur Dennis Francis (Trinité-et-Tobago) a été nommé à la présidence du groupe de négociation PDD sur les règles. Sous sa présidence, le groupe s'est réuni à intervalles réguliers, y compris dans un cadre plurilatéral, afin de discuter des questions tant controversées que consensuelles dans le texte de la présidence de décembre 2008. En outre, plusieurs nouvelles propositions de texte ont été soumises, y compris par l'Inde et la Chine, couvrant divers aspects de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Aucun progrès n'a cependant été réalisé dans le domaine des droits antidumping et des subventions horizontales.

Dans le secteur des pêches, le groupe a mené des discussions intenses sur tous les aspects envisageables pour une plus grande discipline. Si ces efforts ont contribué à clarifier les avis des États membres sur des questions fondamentales, ils n'ont en revanche pas permis de faire converger les positions, mais ont plutôt confirmé qu'un fossé existait entre les membres (tant les pays en développement que les pays développés), et que la situation des pays en développement était à la fois complexe et délicate.

Parallèlement à ces activités, les services de la Commission ont continué de participer aux travaux habituels du comité des pratiques antidumping, du comité des subventions et des mesures compensatoires et du comité des sauvegardes. Les comités se sont réunis deux fois en sessions régulières pour examiner des notifications et aborder des sujets présentant un intérêt particulier.

CONCLUSION

Par rapport à l'année précédente, le nombre d'affaires nouvelles a légèrement diminué en 2010, au même titre que le nombre de mesures définitives. Le nombre d'enquêtes qui se sont achevées sans institution de mesures a lui aussi légèrement reculé, alors que le nombre de mesures provisoires a augmenté de près d'un tiers. Quant aux réexamens, ils continuent de représenter une fraction significative des travaux entrepris par les services, le nombre de réexamens nouvellement lancés n'ayant que légèrement diminué par rapport à 2009. Dans le même temps, le nombre de réexamens qui ont été achevés a été divisé par deux.