



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.6.2012
COM(2012) 344 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

NEUVIÈME RAPPORT

**SYNTHÈSE DES MESURES DE DÉFENSE COMMERCIALE DES PAYS TIERS
CONTRE L'UNION EUROPÉENNE**

**(STATISTIQUES AU 31 DÉCEMBRE 2011; MISE À JOUR DES COMMENTAIRES
RELATIFS AUX AFFAIRES ET DES TEXTES JUSQU'EN MARS 2012)**

{SWD(2012) 184 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

NEUVIÈME RAPPORT

**SYNTHÈSE DES MESURES DE DÉFENSE COMMERCIALE DES PAYS TIERS
CONTRE L'UNION EUROPÉENNE**

**(STATISTIQUES AU 31 DÉCEMBRE 2011; MISE À JOUR DES COMMENTAIRES
RELATIFS AUX AFFAIRES ET DES TEXTES JUSQU'EN MARS 2012)**

1. INTRODUCTION

Depuis le début de la crise mondiale à la fin 2008, l'utilisation des instruments de défense commerciale contre l'UE s'est accrue. La crainte que les règles en vigueur ne soient pas correctement appliquées dans plusieurs nouvelles enquêtes et que les instruments soient utilisés de manière abusive afin de préserver les industries nationales et les protéger de la concurrence étrangère s'est installée.

La situation s'est quelque peu améliorée en 2011 et, comme nous le verrons ci-après, l'utilisation des instruments de défense commerciale contre l'UE s'est stabilisée. Le nombre de nouvelles enquêtes reste toutefois assez élevé et leur complexité s'est accrue. Dans certains cas, malgré des interventions nombreuses et fermes, d'importants problèmes n'ont pu être résolus sur le plan technique et la procédure de règlement des différends de l'OMC n'a pu être évitée. Ces facteurs expliquent le haut niveau d'activité cette année.

Le présent rapport décrit les tendances générales, les problèmes relevés et les résultats obtenus en 2011. Il présente également en annexe une analyse détaillée des tendances et des procédures particulières en cours relatives aux principaux utilisateurs de ces instruments.

2. TENDANCES GENERALES

À la fin 2011, il existait **146 mesures en vigueur**, soit 23 mesures de plus par rapport à l'année précédente. Il s'agit du chiffre le plus élevé depuis 2008. Après cette date, le nombre de mesures avait suivi une courbe descendante.

La grande majorité de ces mesures relèvent de l'instrument antidumping (94 en 2011, contre 89 en 2010), même si le nombre de mesures de sauvegarde enregistre une hausse constante (46 contre 30), ce qui explique en grande partie le nombre élevé de mesures cette année. Les mesures antisubventions ne représentent qu'une part insignifiante.

Les États-Unis restent le pays qui maintient le plus grand nombre de mesures en place (23), suivis par la Chine et l'Inde (15 mesures chacune), la Turquie (13) et le Brésil (12). Il convient également de noter que l'Indonésie a enregistré une très forte progression, passant de 2 à 8 mesures (toutes des mesures de sauvegarde).

Au total, **36 nouvelles mesures** ont été imposées en 2011, un chiffre nettement supérieur aux 15 nouvelles mesures imposées en 2010. Si le nombre de mesures antidumping imposées est resté modeste (13 en 2011, contre 8 précédemment), la hausse des mesures de sauvegarde a été, elle, impressionnante. En effet, pas moins de 22 mesures de sauvegarde ont été instituées en 2011. Ce chiffre doit toutefois être nuancé par le fait que huit de ces mesures n'étaient autres que l'élargissement des mesures imposées par la Russie au territoire de la Biélorussie et du Kazakhstan, à la suite de leur nouvelle union douanière. De surcroît, ce chiffre inclut également 6 mesures imposées par l'Indonésie mais ne concernant que des produits peu exportés hors de l'UE. L'incidence de cette hausse des mesures de sauvegarde sur les entreprises européennes reste ainsi relativement limitée.

Le nombre de **nouvelles enquêtes** représente le meilleur indicateur de mise en œuvre des instruments de défense commerciale par les pays tiers. En effet, si toutes les enquêtes ne débouchent pas toujours sur l'institution de mesures - et n'apparaissent pas dans les statistiques susmentionnées - chaque nouvelle procédure influence normalement les flux commerciaux pendant la durée de l'enquête et contraint les exportateurs à des efforts considérables pour défendre leurs intérêts. À cet égard, le nombre de nouvelles enquêtes a

fortement augmenté depuis la fin 2008, soit le début de la crise mondiale, et n'a pas décliné depuis. Cette année, **33 nouvelles enquêtes ont été ouvertes**, contre 40 en 2010. Il convient toutefois de noter que ce chiffre inclut un nombre d'enquêtes limité à l'élargissement possible des mesures imposées par la Russie au territoire de la nouvelle union douanière ainsi que deux enquêtes portant sur ce même territoire mais comptées comme des enquêtes distinctes pour chaque pays.

La grande majorité de ces nouvelles enquêtes relèvent de l'instrument de sauvegarde (20), le reste relevant exclusivement de l'instrument antidumping. Certaines de ces nouvelles enquêtes risquent de toucher d'importants flux commerciaux et nécessitent par conséquent une étroite surveillance ainsi que de nombreuses interventions à différents niveaux. D'autres affaires, présentant un intérêt économique moindre, sont également très importantes en raison de la nature systémique des problèmes relevés et appellent une vigilance particulière.

3. PROBLEMES ACTUELS

Ces dernières années, la Commission a intensifié ses interventions afin de résoudre les problèmes relevés dans différents cas. Ces problèmes sont également traités de manière bilatérale dans le cadre de réunions ad hoc ou régulières avec les autorités des pays tiers. Ces réunions ont porté leurs fruits dans une certaine mesure car, pour certains pays tiers, des progrès ont été observés dans la pratique. À titre d'exemple, certains pays ont amélioré la transparence dans la communication des résultats de leurs enquêtes en proposant une indexation des données confidentielles plutôt que de ne rien communiquer du tout. Il s'agit d'une évolution positive.

Malheureusement, les problèmes relevés dans le passé sont toujours d'actualité, bien qu'ils aient été abordés plus d'une fois à différents niveaux. C'est pourquoi la Commission poursuit ses efforts et fait tout ce qui est nécessaire et en son pouvoir - y compris faire appel au mécanisme de règlement des différends de l'OMC - afin de veiller à ce que les règles de base de l'OMC soient rigoureusement appliquées et que les instruments de défense commerciale ne soient pas utilisés de manière abusive.

Les principaux problèmes qui subsistent sont les suivants:

3.1. Utilisation inappropriée des instruments

Depuis quelques années, des signes évidents indiquent que des procédures impliquant des instruments de défense commerciale ont été lancées pour réagir à des mesures imposées par l'UE et non sur la base de motifs fondés confirmés par une demande dûment justifiée introduite par l'industrie nationale concernée.

Comme signalé dans le rapport annuel de l'an passé, l'UE a été confrontée à une enquête antisubventions et à une autre enquête fondée sur la menace de préjudice peu après avoir recouru au même instrument/aux mêmes critères contre le pays qui a ouvert ces deux enquêtes. Des enquêtes ont également été ouvertes contre l'UE portant sur des produits semblables à ceux qui avaient été précédemment visés par des enquêtes de l'UE. Dans l'ensemble de ces procédures en cours, il est très difficile de croire en une pure coïncidence.

Cette tendance a malheureusement continué en 2011. En effet, les enquêtes précitées ont abouti à l'imposition de droits définitifs malgré des faiblesses évidentes et une autre «enquête miroir» a été lancée en 2011. Il ne s'agit pas de cas isolés puisque d'autres membres de l'OMC ont été confrontés aux mêmes problèmes. Récemment, la menace d'autres actions semblables s'est profilée.

Une telle utilisation des instruments est inadéquate et inacceptable. La Commission s'est penchée sur la question au niveau tant politique que technique (dans les forums de l'OMC, notamment) et n'hésitera pas à recourir au mécanisme de règlement des différends de l'OMC dans les enquêtes dépourvues de pertinence. En effet, le canevas de ces procédures est souvent très semblable: critères d'ouverture des enquêtes très insuffisants (souvent aussi un manque de transparence dû à l'emploi abusif des règles de confidentialité) et aucune preuve de préjudice.

3.2. Manque de transparence

La transparence constitue un des facteurs clés des enquêtes de défense commerciale. Les mesures de défense commerciale ne sont acceptées que si elles respectent les limites strictes imposées par les règles de l'OMC. La transparence et la communication cohérente sont essentielles à ce processus car c'est le seul moyen de s'assurer que les parties sont traitées équitablement et peuvent défendre leurs intérêts de manière adéquate.

Même s'il existe des règles en matière de communication des résultats d'une enquête visant à préserver le caractère confidentiel des données transmises par les parties participant à l'enquête, notamment l'obligation de fournir un résumé non confidentiel, il arrive que les autorités chargées d'enquêtes décident de faire abstraction de données essentielles.

De plus, certaines autorités chargées d'enquêtes ne communiquent pas suffisamment de détails aux exportateurs concernés par les procédures antidumping, de sorte qu'il leur est pratiquement impossible de savoir exactement comment la marge de dumping a été calculée.

Lorsqu'elle est confrontée à ces problèmes, la Commission intervient dans les cas individuels et, si la situation le justifie et qu'il n'y a pas de meilleure solution, elle fait appel au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. La Commission profite également des réunions techniques bilatérales instaurées avec certains pays pour résoudre ces problèmes.

3.3. Utilisation abusive des sauvegardes

Les statistiques susmentionnées indiquent que les sauvegardes continuent d'être utilisées très souvent, en particulier par certains pays. Si cet instrument est mis à la disposition de tous les pays, son application devrait rester exceptionnelle dans la mesure où l'instrument influence l'accroissement des importations, tous pays d'origine confondus, et n'est pas subordonné à l'existence d'un élément déloyal (dumping ou subvention). La jurisprudence de l'OMC établit également des critères d'application très stricts.

Malheureusement, certains pays continuent d'utiliser ces instruments de manière abusive, en dépit du fait que les problèmes concernent très souvent des importations à bas prix en provenance d'un ou de plusieurs pays en particulier. Dans ces cas-là, la Commission préconise toujours l'utilisation d'un instrument propre à un pays pour éviter des «dommages collatéraux», compte tenu de la nature *erga omnes* de l'instrument.

Par ailleurs, il semble qu'en de nombreuses occasions, les enquêtes sont ouvertes sur la base de motifs insuffisants. Dans ces cas-là, même si les enquêtes sont clôturées sans institution de mesures, les pratiques commerciales sont perturbées en raison de l'issue incertaine des enquêtes. Bien entendu, il est positif qu'aucune mesure ne soit instituée en fin de compte, mais il faudrait néanmoins que les pays tiers soient plus prudents quand ils décident d'ouvrir une enquête afin d'éviter ces conséquences néfastes.

Enfin, en 2011, certaines mesures ont à nouveau été prolongées au-delà de leur période d'application initiale de 3 ans, bien que l'industrie se soit remise ou que la situation n'ait pas changé, très vraisemblablement parce que les mesures adoptées au départ n'étaient pas adéquates. Il semble que cela ait été systématiquement le cas des mesures prolongées par un pays déterminé, sur la base de lacunes évidentes dans la procédure.

4. RESULTATS MAJEURS

Le rôle de la Commission dans les procédures engagées par les pays tiers consiste notamment à suivre les enquêtes, mais également à conseiller et assister les exportateurs européens concernés.

Au fil des ans, les interventions systématiques de la Commission dans les enquêtes ouvertes par des pays tiers ont eu un effet général positif puisque nous avons vu que certains pays ont amélioré la qualité de leurs enquêtes. La Commission, en tant qu'autorité chargée d'enquêtes, est très respectée dans le monde et ses interventions sont toujours bien perçues et examinées avec soin. La principale raison à ce constat est que la Commission applique des normes très élevées dans ses propres enquêtes.

Comme signalé précédemment, certains problèmes majeurs restent d'actualité et tous n'ont pas pu être résolus. Dans plusieurs cas, la Commission a néanmoins réussi soit à éviter l'institution de mesures, soit à atténuer leur effet négatif. Elle a également réglé d'importants aspects systémiques portant sur un nombre de mesures passées et à venir.

Si elle n'a pas abouti à des résultats positifs dans tous les cas, la Commission a néanmoins aidé un grand nombre d'industries, d'exportateurs et d'administrations nationales et a reçu un retour d'informations très positif indiquant que son soutien était très apprécié des différentes parties intéressées.

La liste suivante, non exhaustive, présente différents résultats positifs enregistrés en 2011.

États-Unis: la réduction à zéro, une avancée majeure

Le 6 février 2012, les États-Unis et l'UE ont convenu d'un accord (feuille de route) pour régler le différend relatif à la réduction à zéro. Les États-Unis avaient déjà supprimé la réduction à zéro dans les nouvelles enquêtes en 2007 et la feuille de route étend maintenant la suppression à l'utilisation de cette pratique dans les réexamens.

Cet arrangement survient après plusieurs années de différend d'ordre juridique marquées par des décisions de l'OMC favorables à l'UE dans deux affaires différentes et par le refus des États-Unis de se conformer aux décisions précitées.

Il convient de rappeler que la réduction à zéro constitue une pratique par laquelle les transactions ne faisant pas l'objet d'un dumping sont exclues du calcul de la marge de dumping, ce qui donne souvent lieu à des droits artificiellement gonflés. Au terme de nos efforts, les États-Unis ont annulé plusieurs ordonnances antidumping et ont recalculé les taux actuels des droits antidumping sans réduction à zéro pour tous les exportateurs visés par les mesures. Quelques autres réexamens visant à revoir les taux actuels devront encore être achevés d'ici le début du mois de juin et nous serons alors sur un pied d'égalité avec les États-Unis concernant cet aspect du calcul du dumping. La Commission devra néanmoins suivre de près l'application de la nouvelle méthode par les États-Unis pour veiller à ce que la réduction à zéro soit invariablement écartée du calcul du dumping dans tous les réexamens futurs.

Pour plus de détails, voir l'annexe.

Russie-Biélorussie-Kazakhstan: pas d'élargissement des mesures

Au sein de la nouvelle union douanière, les mesures imposées par un pays donné sont élargies au territoire de l'union douanière si une enquête de réexamen démontre que la production nationale représente plus de 25 % de la production moyenne de toute l'union douanière sur les trois dernières années. Dans ce contexte, l'analyse de l'affaire des réseaux de fibre de verre a révélé que la Biélorussie avait proposé d'élargir les mesures alors qu'en réalité, la production nationale n'avait dépassé 25 % que lors de la dernière année examinée. La Commission a attiré l'attention des autorités biélorusses sur le fait que le seuil n'avait pas été atteint en moyenne au cours des trois dernières années et, partant, il a été décidé de ne pas élargir les mesures à toute l'union douanière.

Ukraine: aucune mesure de sauvegarde imposée

Ces dernières années, l'Ukraine a ouvert un nombre relativement élevé d'enquêtes de sauvegarde: 2 en 2009, 3 en 2010 et 4 en 2011. La Commission est intervenue activement dans ces enquêtes, en particulier dans les procédures qui risquaient d'influencer fortement les flux commerciaux de l'UE en cas d'adoption de mesures, dans le but de souligner les lacunes des procédures et de garantir la meilleure issue aux exportateurs de l'UE. Les interventions de la Commission ont porté leurs fruits en 2011. Deux enquêtes ont été clôturées sans l'institution de mesures: l'affaire des frigos (environ 45 millions d'euros d'exportations par an) et l'affaire des produits pétroliers (environ 750 millions d'euros par an).

Même s'il s'agit d'avancées positives, l'ouverture fréquente d'enquête de sauvegarde reste un problème, comme cela a été souligné précédemment.

Israël: mesures évitées

Ces dernières années, Israël est devenu un utilisateur relativement important de l'instrument antidumping contre l'UE (7 enquêtes ouvertes depuis 2009). Plusieurs incohérences relatives à l'OMC ont été observées, certaines très importantes, d'autres plus courantes. Face à la nature systémique des problèmes relevés, la Commission est intervenue dans chacune de ces affaires et, en 2011, deux enquêtes ont été clôturées sans l'institution de mesures. Parmi celles-ci figurait une enquête pour laquelle les autorités chargées de l'enquête ont même proposé d'instaurer des mesures définitives. Un suivi attentif reste néanmoins nécessaire car des enquêtes sont encore en cours et, malheureusement, les mêmes problèmes persistent.

Jordanie: clôture précoce de mesures

La Jordanie a ouvert en 2008 une enquête de sauvegarde à l'encontre des importations de tuiles. Il s'agissait de la troisième enquête en six ans. Si la Jordanie avait réussi à éviter les mesures dans les deux affaires précédentes, dans ce cas-ci elle a imposé des droits définitifs en septembre 2010 pour une période de deux ans. La Commission est intervenue activement, compte tenu des antécédents de l'affaire et des lacunes observées. Il n'a malheureusement pas été possible d'éviter les mesures, mais la Jordanie a décidé, en décembre 2011, d'y mettre fin un an avant la période normale d'application.

5. CONCLUSION

L'activité de suivi et les interventions de la Commission en 2011 se sont à nouveau révélées nécessaires pour limiter le recours abusif aux instruments et aux pratiques protectionnistes.

La mise en œuvre des instruments de défense commerciale s'est stabilisée par rapport à la période 2008-2010, mais l'engagement de la Commission n'a pas faibli eu égard aux intérêts économiques en jeu et à la complexité accrue des enquêtes.

Les interventions de la Commission sont généralement examinées avec soin à l'étranger. La Commission est une autorité chargée d'enquêtes reconnue internationalement grâce à sa compétence mais également parce qu'elle applique des normes élevées dans ses propres procédures.

Cette année a abouti à plusieurs résultats positifs. Des mesures ont pu être évitées dans certains cas ou leur influence négative a pu être limitée. Quelques problèmes majeurs d'ordre systémique ont été résolus au bénéfice des exportateurs de l'UE, et ce grâce à un suivi de tous les instants et aux contacts bilatéraux avec les pays tiers. Le résultat des procédures du groupe spécial de l'OMC s'est parfois révélé précieux.

La plupart du temps, ces réussites sont le résultat d'une bonne coopération avec les États membres de l'UE, les associations européennes de producteurs et les entreprises concernées. Les actions communes coordonnées augmentent sensiblement les chances de succès. Malheureusement, d'importants problèmes persistent. Pour les résoudre, il faudra poursuivre et approfondir davantage les interventions, y compris au niveau de l'OMC, le cas échéant.

La Commission continuera également de renforcer ses échanges avec d'autres autorités chargées d'enquêtes afin d'améliorer les critères, la transparence et la prévisibilité dans l'utilisation des mesures de défense commerciale. C'est indispensable pour anticiper et éviter les problèmes plutôt qu'essayer de les résoudre dans le cadre des enquêtes en cours, ce qui s'avère souvent très difficile.