



Bruxelles, le 27.5.2014  
COM(2014) 294 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**ONZIÈME RAPPORT**

**SYNTHÈSE DES MESURES DE DÉFENSE COMMERCIALE DES PAYS TIERS  
CONTRE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'ANNÉE 2013**

{SWD(2014) 169 final}

## 1. INTRODUCTION

Les règles de l'OMC autorisent l'utilisation d'instruments de défense commerciale (IDC) – antidumping, antisubventions et sauvegardes –, des outils importants permettant d'éliminer les conséquences économiques de pratiques commerciales déloyales ou, dans le cas des sauvegardes, d'apporter une solution temporaire face à une augmentation imprévue et significative des importations. Cependant, s'ils ne sont pas appliqués dans le strict respect des règles de l'OMC, ils peuvent se transformer en instruments de politiques protectionnistes qui entravent le commerce mondial et le développement économique.

La Commission, tout en reconnaissant le droit des pays tiers à recourir à ces instruments, a donc défini des objectifs en matière de politique commerciale visant à favoriser l'accès aux marchés pour les exportateurs de l'UE: la **promotion de normes adaptées** et l'**engagement contre l'utilisation abusive de ces instruments par des pays tiers à l'encontre des exportateurs de l'UE**. En cas de violation grave des règles de l'OMC, et en l'absence d'autres solutions pour résoudre un problème, il est toujours possible de soumettre une affaire au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Cependant, l'approche privilégiée par la Commission consiste à atteindre les objectifs susmentionnés en menant un suivi global de l'activité des pays tiers dans ce domaine et en intervenant dans les enquêtes en cours lorsque les règles de l'OMC ne sont pas respectées.

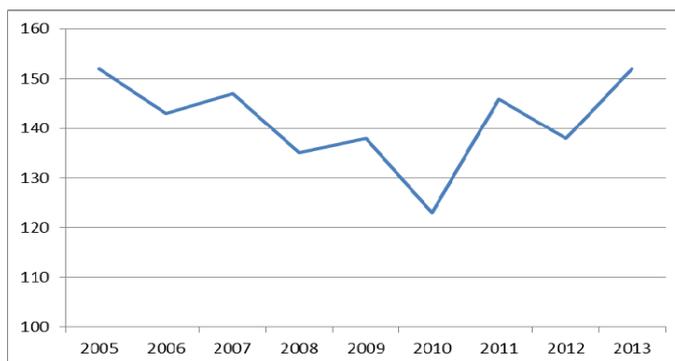
La promotion de normes adaptées ne se limite pas au suivi de l'utilisation des instruments de défense commerciale par les pays tiers, elle consiste également à surveiller et à améliorer en permanence la façon dont la Commission elle-même conduit les enquêtes de défense commerciale et applique les mesures. L'UE fait déjà un usage prudent des IDC, ce qui explique que ces mesures ne concernent qu'une part infime des importations de l'UE. En outre, comme la législation de l'UE impose des normes encore plus contraignantes que les règles de l'OMC, connues sous le nom d'«OMC plus», ses enquêtes ne sont pas nécessairement suivies de l'application de mesures et, lorsque des mesures doivent être appliquées, leur niveau est en général inférieur à celui des mesures instituées par d'autres pays dans des cas similaires. Ces dernières années, la Commission a également commencé à moderniser ses instruments de défense commerciale; les modifications de la législation et les documents y afférents devraient être adoptés en 2014. La Commission encourage également les pays tiers à analyser en continu leur législation et leurs pratiques en matière d'IDC afin de les améliorer et de s'assurer de leur parfaite conformité avec les règles de l'OMC.

En 2013, le nombre d'enquêtes ouvertes et de mesures prises à l'encontre de l'UE par des pays tiers a augmenté significativement. La Commission a donc dû renforcer ses activités dans ce domaine. Le travail supplémentaire auquel elle a dû faire face découle de la complexité croissante des affaires, de l'arrivée de nouveaux pays qui commencent à recourir aux IDC contre les exportations de l'UE et, en particulier, de la nécessité de participer activement aux enquêtes en matière de droits compensateurs menées par des pays tiers à propos de supposés régimes de subvention de l'UE, par exemple l'enquête de la Chine sur le vin concernant environ 5 000 exportateurs de vin de l'UE.

Le présent rapport décrit les tendances générales pour 2013 en ce qui concerne l'utilisation des IDC par des pays tiers à l'encontre des exportations de l'UE et les actions mises en place par la Commission pour résoudre les problèmes relevés. L'annexe présente une analyse plus détaillée, pays par pays, et renseigne sur les tendances de l'activité en matière de défense commerciale des principaux utilisateurs des instruments, sur les problèmes systémiques et sur les développements intervenus dans certains dossiers.

## 2. TENDANCES GENERALES

Fin 2013, l'UE ou les États membres de l'UE étaient visés, au total, par **152 mesures en vigueur**, soit 14 de plus que fin 2012, où ce nombre était de 138. Le graphique suivant montre que la diminution des mesures appliquées en 2012 constituait une exception et que la tendance générale observée depuis 2010 est une augmentation significative des actions de défense commerciale.



Beaucoup de pays ont engagé de nouvelles enquêtes de défense commerciale après le début de la crise économique et financière mondiale fin 2008. Par exemple, 40 enquêtes ont été ouvertes en moyenne par an entre 2008 et 2010, contre seulement 19 en 2007. Dans la plupart des cas, les enquêtes se sont conclues par l'instauration de mesures, provoquant une forte augmentation du nombre total de mesures en vigueur depuis 2010. Il convient de noter qu'en 2010 et 2011, l'augmentation du nombre de mesures en vigueur a été principalement due à de nouvelles mesures de sauvegarde (16 nouvelles mesures sur 23) alors qu'en 2013, l'augmentation est essentiellement attribuable aux nouvelles mesures antidumping (10 nouvelles mesures sur 14). Il faut rappeler, à cet égard, que les sauvegardes s'appliquent à tous les pays d'origine et figurent dans les statistiques même si l'UE n'est pas directement visée. En revanche, les mesures antidumping s'appliquent spécifiquement à certains pays et touchent par conséquent directement les exportations de l'UE. La récente augmentation du nombre total de mesures en vigueur semble donc influencer directement sur les exportations de l'UE.

La **répartition de ces mesures par type** montre une situation similaire à celles des années précédentes: la grande majorité de ces mesures relèvent de l'antidumping (104 mesures), les mesures de sauvegarde représentant encore environ un tiers du total. Il faut cependant prendre en considération le fait que toutes les mesures de sauvegarde sont comptabilisées dans les statistiques puisqu'elles sont appliquées aux importations de tous les pays d'origine, mais que certaines peuvent avoir peu d'effets économiques sur l'UE, si celle-ci exporte peu ou pas le produit visé.

L'augmentation globale du nombre de mesures en vigueur en 2013 résulte de l'expiration ou de l'abrogation de 13 mesures et de l'institution de 27 **nouvelles mesures**. Ce dernier chiffre concorde avec le nombre annuel moyen de nouvelles mesures instituées au cours des dernières années et leur répartition par type (deux tiers pour l'antidumping et un tiers pour les sauvegardes) cadre également avec les tendances générales. Concernant les pays imposant ces mesures, la Chine arrive en tête pour les nouvelles mesures. Parmi les autres pays tiers à

l'origine d'au moins deux nouvelles mesures figurent le Brésil, la Colombie, l'Union douanière eurasiennne (composée de la Russie, de la Biélorussie et du Kazakhstan), l'Inde, l'Afrique du Sud et la Turquie. Les volumes d'échanges commerciaux concernés étant très importants, ce sont les mesures appliquées par la Chine et l'Union douanière eurasiennne qui pourraient avoir les effets les plus négatifs sur les exportations de l'UE.

**Si l'on regarde le nombre de mesures en vigueur**, l'Inde se trouve toujours au premier rang des utilisateurs d'IDC contre l'UE ou ses États membres avec 21 mesures en vigueur, suivie de près par la Chine avec 19 mesures. L'augmentation rapide et constante du nombre de mesures instituées par la Chine à l'encontre de l'UE ou de ses États membres est véritablement remarquable. En effet, il y a peu de temps encore, en 2008, ce nombre n'était que de 9. Les États-Unis, qui occupaient traditionnellement la première place dans ce classement des pays tiers, sont désormais relégués à la troisième place avec 17 mesures en vigueur. L'usage très important que la Turquie et l'Indonésie font des sauvegardes les place dans les cinq premières places de cette liste.

**43 nouvelles enquêtes** ont été ouvertes en 2013, soit une forte augmentation par rapport aux 37 lancées en 2012. L'Inde est de loin le pays le plus actif. Suivent la Chine, la Colombie, l'Australie, le Brésil, le Canada et l'Afrique du Sud. Par comparaison avec l'année précédente, l'augmentation de l'activité est particulièrement sensible en Inde (4 nouvelles enquêtes concernant des mesures antidumping et 3 concernant des sauvegardes) et en Colombie (4 nouvelles enquêtes relatives à des sauvegardes). Comme indiqué précédemment, alors que, dans un passé récent, la grande majorité de ces nouvelles enquêtes concernaient des sauvegardes, l'instrument antidumping a connu un regain d'utilisation en 2013.

### **3. PROBLEMES ACTUELS**

Dans ses précédents rapports, la Commission a déjà relevé et souligné des problèmes qui persistent en matière d'utilisation des IDC par les pays tiers. Les interventions de la Commission ont aidé à résoudre certains problèmes dans des dossiers spécifiques mais, de façon générale, nombre des questions soulevées restent d'actualité.

Les principaux problèmes récemment relevés sont les suivants:

#### **3.1. Utilisation inappropriée des instruments**

L'utilisation inappropriée des instruments de défense commerciale reste le problème le plus important. Cette année encore, de nombreux éléments indiquent que des enquêtes ont été ouvertes contre l'UE en réaction à des actions de défense commerciale engagées par l'UE elle-même. En 2012, la Chine a ouvert une enquête combinée antidumping et antisubventions contre les importations de silicium polycristallin en provenance de l'UE, après que l'UE a lancé une enquête contre les importations de panneaux solaires chinois. Selon certaines rumeurs, en réaction à l'enquête de l'UE sur les panneaux solaires, la Chine envisageait également d'engager une procédure contre les importations de vin de l'UE. Cela s'est confirmé lorsqu'en 2013, la Chine a effectivement ouvert une enquête antidumping et une enquête antisubventions contre les importations de vin de l'UE.

La Commission reconnaît le droit des pays tiers à ouvrir des enquêtes fondées sur des plaintes réelles émanant d'une industrie nationale, mais elle condamne fermement les ouvertures d'enquêtes pour d'autres motifs.

La Commission considère ce problème comme une priorité, étant donné sa nature systémique et ses importantes conséquences négatives sur l'économie. Par le passé, la Commission a déjà

soumis un cas similaire à l'OMC (voir ci-dessous) et a obtenu gain de cause. Elle continuera à défendre les intérêts de l'UE.

### **3.2. Utilisation des sauvegardes**

Même si le nombre de nouvelles mesures de sauvegarde instituées cette année est en nette diminution par rapport à 2011, le nombre de nouvelles enquêtes de ce type reste trop élevé.

En 2013, 10 nouvelles mesures de sauvegarde ont été instituées, soit nettement moins que le nombre d'enquêtes en cours ces dernières années (quelque 20 en moyenne). L'aspect positif est que des mesures de sauvegardes ont été évitées dans certaines enquêtes à la suite d'interventions actives de la Commission et des États membres de l'UE. Si l'on considère les choses de façon plus négative, ce chiffre montre encore que plusieurs pays tiers ouvrent malheureusement des enquêtes de sauvegarde sans motif suffisant. Même si aucune mesure n'est finalement prise, le simple fait d'engager une procédure place les importateurs dans une situation d'incertitude pendant l'enquête et a des répercussions négatives sur les échanges commerciaux.

La Commission reste également préoccupée par l'attitude de certains pays qui continuent à ouvrir en parallèle des enquêtes antidumping et de sauvegarde sur le même produit. En outre, un pays en particulier continue à proroger presque automatiquement l'application de ses mesures de sauvegarde jusqu'à la durée maximale prévue par l'accord sur les sauvegardes de l'OMC.

La Commission reste très vigilante sur ce point et continue de plaider en faveur de normes plus rigoureuses en matière d'ouverture des enquêtes de sauvegarde et d'application des mesures.

### **3.3. Actions de défense commerciale dans les économies émergentes**

Lorsqu'ils appliquent des mesures de défense commerciale, les pays visent souvent en premier lieu les partenaires commerciaux dont les flux commerciaux bilatéraux sont les plus importants et/ou connaissent la croissance la plus rapide. Il n'est donc pas rare que les exportateurs de l'UE soient confrontés de plus en plus à des mesures de défense commerciale dans les économies émergentes avec lesquelles les relations commerciales de l'UE se développent vite. Il est toutefois très important que des enquêtes soient ouvertes et des mesures prises uniquement lorsqu'elles sont réellement justifiées, ce qui n'est pas toujours le cas.

La Commission s'inquiète de ce que plusieurs enquêtes de défense commerciale soient ouvertes dans des situations où les importations représentent une part infime du marché intérieur. Par exemple, en 2013, l'Afrique du Sud a ouvert trois enquêtes de défense commerciale pour le même produit, dont une enquête de sauvegarde et une enquête antidumping. Dans ce cas, l'industrie nationale se plaignait principalement de la réduction de sa part de marché qui, quelques années auparavant, était de 98 % (sic). Dans le même esprit, le Maroc envisage d'appliquer des mesures de sauvegarde dans un cas où la part de marché des importations du produit en question est passée de 2,5 à seulement 5 %.

La Commission s'inquiète en outre de certaines mesures prises par la nouvelle Union douanière eurasienne, des mesures qui, compte tenu de la taille du marché de celle-ci, de sa proximité géographique et de ses flux commerciaux passés, ont d'importants effets négatifs sur l'UE. Selon l'analyse de la Commission, ces mesures ne sont pas suffisamment justifiées.

#### **4. PRINCIPAUX RESULTATS**

Par le passé, l'UE a réglé quelques dossiers importants en les soumettant au mécanisme de règlement des différends de l'OMC, par exemple le litige avec la Chine concernant la pratique inacceptable de la rétorsion (voir ci-dessous). Il n'existe parfois pas d'autre solution que de faire appel à ce mécanisme de l'OMC. Cependant, cette voie est utilisée en dernier recours, étant donné que les procédures de règlement des différends de l'OMC sont longues et que les mesures injustifiées continuent à être appliquées pendant la procédure.

La Commission intervient donc autant que possible dès la période d'enquête afin de convaincre les autorités enquêtrices des pays tiers d'approfondir leur analyse ou de ne pas instituer les mesures. Dans un certain nombre de cas, les interventions de la Commission ont été couronnées de succès, totalement ou en partie au moins, et ont permis soit d'éviter l'application de mesures, soit de limiter les conséquences négatives de celles-ci.

En 2013, la Commission a aussi assisté de nombreux exportateurs de l'UE désireux de coopérer aux enquêtes des pays tiers. Les entreprises et les États membres de l'UE ont apprécié cette assistance et ces conseils, même dans les cas où des mesures ont finalement été instituées.

Enfin, il convient de noter que plusieurs enquêtes très importantes, ayant déjà nécessité un travail et une attention soutenus de la part de la Commission en 2013, ne peuvent pas être citées parmi les succès, parce qu'elles ne sont pas encore terminées début 2014 et que leurs résultats ne sont pas encore connus.

La liste ci-dessous, non exhaustive, présente différents résultats positifs enregistrés en 2013.

##### **4.1. Chine: mise en œuvre du rapport du groupe spécial de l'OMC sur les scanners à rayons X**

Le 23 janvier 2011, la Chine a décidé d'instituer des droits antidumping (compris entre 33,5 % et 71,8 %) sur les importations de scanners de sûreté à rayons X originaires de l'UE. La Commission a décidé de contester ces droits, estimant que ces mesures n'étaient pas conformes aux règles de l'OMC et avaient été imposées en rétorsion à l'intervention de l'UE concernant les scanners de fret en provenance de Chine.

Le 24 avril 2013, l'OMC a publié le rapport du groupe spécial confirmant que la Chine avait enfreint plusieurs dispositions de l'accord antidumping de l'OMC. La Chine a donc annoncé l'abrogation des mesures le 19 février 2014.

##### **4.2. Russie-Biélorussie-Kazakhstan: clôture de la procédure sans institution de mesures**

L'enquête de sauvegarde sur les tissus a été ouverte par la Commission économique eurasiennne (CEEA) le 1<sup>er</sup> octobre 2012. L'enjeu économique de cette affaire était important puisque les exportations annuelles de l'UE s'élevaient à 65 millions d'euros. Au cours de l'enquête, la Commission a observé plusieurs incohérences par rapport aux règles de l'OMC, notamment concernant la définition du produit, le préjudice et le lien de causalité. La Commission est intervenue sur ces aspects et l'enquête a finalement été clôturée le 2 octobre 2013 sans institution de mesures.

Après une utilisation soutenue des instruments de défense commerciale, en particulier des sauvegardes, pendant quelques années, la CEEA n'a pas ouvert de nouvelle enquête en 2013

et a réexaminé deux mesures existantes (caramel et tuyaux en acier inoxydable). Ce réexamen a permis un certain degré de libéralisation ou une réduction du champ d'application des mesures. Comme indiqué plus haut, la Commission n'en reste pas moins préoccupée par les actions de défense commerciale engagées par la Commission économique eurasienne.

#### **4.3. Ukraine: utilisation limitée des instruments de défense commerciale**

Entre 2009 et 2011, l'Ukraine a ouvert de très nombreuses enquêtes de sauvegarde. Pendant cette période, la Commission est intervenue dans toutes ces enquêtes et a critiqué l'utilisation excessive de l'instrument de sauvegarde faite en général par l'Ukraine. En 2012, l'Ukraine n'a ouvert aucune enquête et, en 2013, elle a lancé une seule enquête de sauvegarde sur la vaisselle et les autres articles de ménage en porcelaine. L'optimisme généré par le constat d'un moindre recours aux sauvegardes reste toutefois limité. En effet, le 14 avril 2013, en dépit des inquiétudes de la Commission et de ses nombreuses interventions, l'Ukraine a institué des mesures de sauvegarde contre les importations de véhicules automobiles qui touchent des intérêts économiques très importants dans l'UE. La Commission a participé très activement à cette procédure et s'est associée en tant que tierce partie aux consultations demandées à l'OMC par le Japon.

#### **4.4. Pérou: abrogation des mesures**

En décembre 2010, les autorités péruviennes ont ouvert une enquête antisubventions et institué des mesures concernant les importations d'huile d'olive en provenance d'Espagne et d'Italie. Depuis cette date, la Commission ainsi que les États membres de l'UE ont défendu activement les intérêts de l'UE dans cette affaire. Les incohérences avec les règles de l'OMC relevées dans la procédure et les mesures ont été mises en évidence par de nombreuses observations, auditions et interventions au niveau tant technique que politique et également par une procédure de recours administratif. Finalement, en mars 2013, ces interventions ont abouti à l'abrogation des mesures.

#### **4.5. Maroc: réduction des conséquences négatives des mesures**

La Commission est intervenue fermement dans l'enquête de sauvegarde ouverte par le Maroc sur les importations de produits en acier. La Commission a formulé des observations écrites et participé aux différentes auditions publiques et réunions ad hoc organisées afin de parvenir à l'issue la plus favorable pour les exportateurs de l'UE. Ces interventions ont permis d'aboutir à un assouplissement des mesures puisque le quota proposé pour l'un des produits a été doublé à la suite des interventions de la Commission. Malgré cette avancée, il est regrettable que des mesures aient été instituées sur ce produit compte tenu des lacunes manifestes de la procédure. Les enquêtes marocaines continuent de faire l'objet d'une surveillance étroite puisque des lacunes systémiques ont déjà été relevées.

#### **4.6. Afrique du Sud: suspension des mesures de sauvegarde**

L'Afrique du Sud a institué une mesure de sauvegarde provisoire prohibitive de 60 % sur les importations de frites surgelées en se fondant sur des motifs très insuffisants; la Commission est également intervenue à de nombreuses reprises dans cette affaire. Plusieurs réunions ad hoc ont été organisées à différents niveaux afin de convaincre les autorités sud-africaines de ne pas instaurer de mesures définitives. À la suite de ces actions, la décision d'instituer ces mesures a jusqu'ici été reportée et les mesures provisoires sont arrivées à expiration. Avec un droit de 60 %, les exportations de l'UE ne pourraient plus accéder au marché sud-africain. Il convient cependant de noter que l'Afrique du Sud a ouvert une enquête antidumping (contre la Belgique et les Pays-Bas) et imposé des mesures provisoires sur le même produit malgré

une analyse insuffisante du préjudice. L'enquête est toujours en cours et les droits provisoires vont de 0 % à environ 30 % pour les exportateurs n'ayant pas coopéré.

#### **4.7. Turquie: réduction des conséquences négatives des mesures**

En 2013, la Turquie a achevé deux enquêtes antidumping en cours (verre flotté et chauffe-eau électriques). Dans les deux cas, des mesures ont été instaurées. Cependant, les interventions actives et conjointes de la Commission et de l'industrie de l'UE ont permis de réduire significativement les taux définitifs des droits par rapport aux propositions effectuées à un stade antérieur des enquêtes. Dans le cas du verre flotté, le taux provisoire était de 41 %, alors que le taux définitif pour les entreprises ayant coopéré a été réduit à 16 %. Dans le dossier des chauffe-eau électriques, les autorités turques ont accepté de modifier la méthode de calcul afin de mieux tenir compte de la situation réelle pour un exportateur. Avec cette nouvelle méthode, le droit de 19,82 % proposé initialement a été ramené à 9 %.

#### **4.8. Égypte: clôture de la procédure sans institution de mesures**

À la suite des actions énergiques de la Commission, notamment ses interventions auprès du comité des sauvegardes de l'OMC et dans le cadre des consultations bilatérales à l'OMC, dans lesquelles elle a pointé les insuffisances constatées dans cette affaire, l'Égypte n'a pas institué de mesures définitives et s'est engagée à rembourser les droits provisoires précédemment acquittés pour les importations de sucre brut et blanc. En novembre 2013, l'Égypte a également clôturé l'enquête sur les barres en acier sans instaurer de mesures définitives.

#### **4.9. Australie: clôture des enquêtes de sauvegarde sans institution de mesures**

En décembre 2013, l'Australie a clôturé deux enquêtes de sauvegarde contre les importations de tomates en boîtes et de produits fruitiers transformés sans instituer de mesures de sauvegarde. Cette décision fait suite à plusieurs interventions de la Commission, des États membres et de l'industrie de l'UE, ayant notamment pris la forme d'observations écrites et d'une participation à des auditions.

## **5. CONCLUSION**

L'activité de défense commerciale contre l'UE ou ses États membres s'est encore renforcée en 2013. Par rapport à 2012, le nombre de mesures en vigueur a non seulement considérablement augmenté en 2013, mais les enjeux sont aussi plus complexes et plus importants.

Pour garantir une application correcte des règles et obtenir les meilleurs résultats possibles pour les exportateurs de l'UE, des efforts substantiels ont été consentis et d'importantes ressources ont été mobilisées. Certains des résultats positifs ainsi obtenus ont été présentés plus haut.

Malheureusement, de nombreux problèmes persistent et, pour les résoudre, la Commission continuera à suivre de près les actions de défense commerciale engagées par des pays tiers et à intervenir activement, le cas échéant.

La Commission poursuivra aussi les contacts bilatéraux avec les autorités chargées des enquêtes dans les pays tiers et continuera de leur proposer conseils et formations afin d'éviter l'ouverture d'enquêtes inutiles ou une mauvaise application des règles.

L'UE applique de manière très rigoureuse et transparente les règles régissant l'utilisation des instruments de défense commerciale et attend que les autres pays agissent de même. À cet égard, l'un des objectifs essentiels de la Commission dans le domaine des échanges commerciaux est de garantir un accès complet et équitable au marché des pays tiers. La lutte contre les mesures de défense commerciale non justifiées entre clairement dans ce cadre.