



Bruxelles, le 18.10.2016
COM(2016) 690 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

Vers une politique commerciale solide de l'UE, au service de l'emploi et de la croissance

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil:

Vers une politique commerciale solide de l'UE, au service de l'emploi et de la croissance

Dans notre économie moderne mondialisée, **les échanges sont essentiels pour la croissance, l'emploi et la compétitivité**; par ailleurs, l'Union européenne (UE) est attachée à un système ouvert et réglementé d'échanges commerciaux. Les exportations soutiennent désormais un emploi sur sept dans l'industrie manufacturière européenne (soit plus de 30 millions d'emplois, deux tiers de plus qu'il y a 15 ans), les importations constituant quant à elles une source importante de gains de productivité, tout en élargissant le choix offert aux consommateurs et en leur permettant d'accéder à des produits à moindre coût. La production au sein de l'UE est dépendante des importations d'énergie et de matières premières, mais elle repose aussi sur des pièces, composants et biens d'équipement, tels que les machines, qui pris conjointement, représentent 80 % des importations de l'UE.

Cependant, nous ne sommes pas naïfs. **Le libre-échange doit aussi se fonder sur la loyauté**; or, les pratiques commerciales déloyales de producteurs ou d'États étrangers, telles que le dumping ou les subventions, nuisent considérablement à l'industrie et à la main-d'œuvre de l'UE et sapent le soutien apporté au libre-échange, déjà attaqué sur bien des flancs. Pour la Commission, l'enjeu consiste à garantir une mondialisation des échanges dans des conditions loyales, dont tout le monde tire profit.

Le problème des **pratiques commerciales déloyales des pays tiers se pose avec une acuité croissante**. L'intervention des États, l'apport massif de subventions et les politiques de distorsion des prix se traduisent par d'énormes surcapacités et, dernièrement, par des exportations vers le marché de l'Union qui font l'objet d'un dumping. Cette année, l'ampleur considérable des **surcapacités** a eu des effets néfastes sur la sidérurgie européenne. Rien qu'en Chine, la surcapacité en acier est estimée à quelque 350 millions de tonnes, soit près du double de la production annuelle de l'Union. Les importations d'acier chinois se sont amplifiées dans l'UE au cours des trois dernières années. Pour certains produits du secteur sidérurgique, les prix du marché ont enregistré une baisse allant jusqu'à 40 % sous l'effet de cette augmentation des volumes, ce qui a eu des répercussions particulièrement préjudiciables au secteur, qui a perdu 40 000 emplois depuis le début de la crise financière¹. Des surcapacités apparaissent également très rapidement dans d'autres secteurs, comme celui de l'aluminium. La Chine dispose de près de 10 millions de tonnes d'aluminium en excès, un volume qui a doublé en cinq ans grâce aux subventions accordées au secteur de l'énergie (laquelle représente jusqu'à 40 % du coût de production de l'aluminium).

En outre, le niveau plus élevé des droits institués par certains autres grands pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) peut aboutir au **détournement** vers le marché de l'UE de produits faisant l'objet de dumping, ce qui aggrave encore le problème.

¹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/industries/metals/steel_fr

Les instruments de défense commerciale de l'UE visent à protéger celle-ci des pratiques commerciales déloyales. L'utilisation de ces instruments par la Commission est soigneusement ciblée et étayée par des éléments de preuve. L'UE a moins recours que d'autres territoires à des instruments de défense commerciale, seules 0,21 % des importations étant concernées.

Confrontée à ces produits en forte surcapacité inondant le marché de l'Union, la Commission européenne a adopté un nombre sans précédent de mesures antidumping ou antisubventions. **Quelque 315 000 emplois ont été protégés en Europe**, en premier lieu dans la métallurgie et la sidérurgie, les industries chimiques et connexes, le secteur de la céramique et celui de l'ingénierie mécanique. Rien que dans le secteur sidérurgique, l'UE, pour se protéger de la concurrence déloyale, s'est déjà dotée de 39 mesures antidumping et antisubventions, dont 17 concernent la Chine. Dans le cadre de la législation européenne actuelle, la Commission a déployé tout l'arsenal des instruments de défense commerciale dont elle dispose, y compris l'enregistrement des importations, une transparence accrue, l'adoption plus rapide de mesures et même, dans des cas exceptionnels, l'ouverture d'enquêtes sur la base d'une «menace de préjudice».

Cependant, nous avons atteint les limites de ce que nous pouvons faire, au titre de la réglementation européenne actuelle sur la défense commerciale, pour contenir les surcapacités externes et le dumping. Pour préserver l'emploi européen et garantir une concurrence loyale sur des marchés ouverts, il est crucial que les instruments de défense commerciale de l'Union soient efficaces face à ces défis mondiaux. Voilà pourquoi **il est urgent que soit adoptée la proposition de 2013 de la Commission visant à moderniser ces instruments**².

En outre, le cadre juridique international évolue puisque certaines dispositions sur le calcul du dumping dans les protocoles d'accession de la Chine, du Viet Nam et du Tadjikistan à l'Organisation mondiale du commerce expireront bientôt. La Commission envisage **d'autres modifications de sa législation sur la défense commerciale**, en particulier une nouvelle méthode de calcul du dumping, permettant de réagir à la découverte de nouvelles subventions et garantissant une transition sans heurt vers la nouvelle situation instituée.

La Commission pense qu'il est maintenant impératif d'actualiser et de consolider les instruments de défense commerciale de l'UE, et de leur conférer une plus grande force juridique.

1. La proposition de 2013 de la Commission sur la modernisation des instruments de défense commerciale

En avril 2013, la Commission a adopté une proposition ambitieuse visant à moderniser les instruments de défense commerciale, entre autres grâce à une plus grande transparence, des procédures plus rapides et un contrôle plus efficace de l'application des dispositions. Elle proposait notamment de ne plus appliquer la règle du droit moindre dans certaines circonstances limitées et bien définies, à savoir pour les exportations bénéficiant de distorsions significatives du coût des matières premières (double prix, taxes à l'exportation, etc.). Le Parlement européen a adopté sa position sur cette proposition en 2014.

² COM(2013) 192 final.

La règle du droit moindre

Pour pouvoir instituer des mesures antidumping, il faut prouver le dumping de la part du pays tiers ainsi que le préjudice pour l'industrie de l'Union, avec un lien de causalité entre les deux. Le niveau du droit antidumping est ensuite fixé à celui de la marge de dumping ou au niveau d'élimination du préjudice, si ce dernier est plus faible («droit moindre»). À titre d'exemple, pour les mesures instituées contre les rouleaux laminés à chaud en provenance de Chine³, la marge de dumping était de 102 % et la marge de préjudice de 19 %, niveau auquel le droit antidumping a été fixé. **La règle du droit moindre plafonne donc le niveau des droits pouvant être institués.**

L'application systématique par l'UE de cette règle du droit moindre va au-delà des obligations de base imposées par l'accord antidumping de l'OMC. **La grande majorité des autres membres de l'OMC (dont les États-Unis) n'exercent pas ce type d'autolimitation.** Les États-Unis instituent deux fois plus de mesures antidumping que l'UE, avec des droits habituellement beaucoup plus élevés. À titre d'exemple, pour les produits laminés à froid, les États-Unis ont institué en 2015 un droit antidumping applicable à toute la Chine qui s'élevait à 266 %, alors que le droit équivalent fixé dans l'UE était de 21,1 %⁴. Pour les barres d'armature en acier, les Américains ont établi en 2012 un droit de 133 % frappant les importations de toute la Chine, alors que les Européens ont mis en place en 2016 un droit de seulement 22,5 %⁵. **Cette différence marquée dans le niveau des droits institués menace de détourner des produits vers l'UE, ce qui accentuerait la pression sur l'industrie et la main-d'œuvre européennes.**

Dans sa communication de mars 2016 intitulée «Sidérurgie: préserver l'emploi et une croissance durables en Europe», la Commission s'engage à utiliser au maximum les instruments de défense commerciale mis en place, mais presse aussi le Conseil d'adopter rapidement ses propositions de modernisation. La Commission a également présenté au Conseil des suggestions de modification de la législation afin de réduire de deux mois la durée des enquêtes en matière de défense commerciale et d'instaurer une nouvelle méthode de calcul du bénéfice cible.

Dans son discours sur l'état de l'Union prononcé en septembre 2016, le président de la Commission a déclaré: «[...] nous devons faire plus, car la surproduction dans certaines parties du monde est en train d'évincer les producteurs européens. C'est pourquoi je me suis rendu deux fois en Chine cette année en vue de régler ce problème de surcapacité. C'est aussi la raison pour laquelle la Commission a proposé de modifier la règle du droit moindre. Les États-Unis imposent à l'acier chinois un droit à l'importation de 265 %, tandis qu'ici, en Europe, certains gouvernements ont insisté pendant des années pour que nous abaissions les droits sur cette marchandise. J'en appelle à tous les États membres et à ce Parlement pour qu'ils soutiennent la Commission dans le renforcement de nos instruments de défense commerciale. Nous ne devons pas être des partisans naïfs du libre-échange, mais être capables de réagir au dumping avec la même fermeté que les États-Unis.»⁶

Cependant, bien que le Conseil européen ait appelé à maintes reprises à agir rapidement, y compris en mars et juin 2016, le Conseil n'a pas été en mesure à ce jour de trouver un accord

³ JO L 272 du 4.11.2016, p. 33.

⁴ JO L 210 du 4.8.2016, p. 1.

⁵ JO L 204 du 29.7.2016, p.70.

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_fr.htm

sur les propositions de modernisation, notamment parce que les discussions sur l'adaptation de la règle du droit moindre sont dans l'impasse.

La Commission a proposé des compromis possibles, selon lesquels la règle du droit moindre serait adaptée dans certains cas spécifiques et soigneusement définis, à savoir en présence de fortes surcapacités et/ou de distorsions des prix des matières premières (par exemple des prix de l'énergie).

Compte tenu des défis auxquels l'industrie de l'UE est confrontée, **il devient impératif de trouver un accord sur ces propositions.**

2. La proposition à venir de la Commission: gérer les situations dans lesquelles il n'y a pas de prix du marché

Dans un environnement où les chaînes d'approvisionnement sont mondialisées et complexes, le calcul traditionnel du dumping ne tient pas compte de l'ensemble des facteurs et distorsions existant dans certaines économies émergentes et en transition. L'UE ne peut rester sans défense face aux subventions massives, à l'ingérence des États, au manque de transparence et à l'absence d'indépendance des secteurs financiers, qui confèrent des avantages déloyaux aux exportateurs de certains pays.

Pour faire face à ces nouveaux défis et aux processus de transition de certaines puissances économiques mondiales, la Commission entend proposer de nouvelles modifications de la législation sur la défense commerciale de l'UE. Les dispositions proposées ne prévoient pas d'accorder le «statut d'économie de marché» à tel ou tel pays, mais garantissent l'adaptation des instruments de défense commerciale de l'Union aux nouveaux enjeux et aux nouvelles réalités juridiques et économiques, tout en maintenant un niveau équivalent de protection.

La Commission proposera une nouvelle méthode de lutte contre le dumping permettant de tenir compte des distorsions du marché liées aux interventions de l'État qui, dans les pays tiers, masquent la véritable ampleur des pratiques de dumping. Ces distorsions seront déterminées selon plusieurs critères, dont les politiques et l'influence de l'État, la présence généralisée d'entreprises publiques, les discriminations favorisant les entreprises nationales et l'indépendance du secteur financier. Cette nouvelle méthode, non dirigée contre l'un ou l'autre pays, sera «neutre», puisque pouvant être appliquée de la même façon à tous les membres de l'Organisation mondiale du commerce. Elle entraînera la suppression de la liste des pays n'ayant pas le statut d'économie de marché dans la législation antidumping. Avec cette méthode, la législation et les pratiques de l'UE se rapprocheraient de celles de certains de ses partenaires internationaux, tels que les États-Unis et le Canada.

En cas de distorsions, le calcul du dumping ne prendra pas en considération les prix et coûts sur le marché concerné; la Commission utilisera d'autres valeurs de référence, dont les prix et coûts observés dans d'autres économies. La Commission élaborera des projets de rapports spécifiques sur les pays ou secteurs dans lesquels elle aura détecté des distorsions. Comme aujourd'hui, il appartiendra aux industriels de l'UE d'introduire une plainte, mais ceux-ci pourront appuyer leur argumentation sur ces rapports de la Commission.

En matière de subventions, le manque de transparence prévaut dans de nombreux pays tiers. Or, les subventions contribuent manifestement à la création de distorsions et de surcapacités. Il convient de renforcer les instruments de défense commerciale de l'UE pour que la

Commission puisse agir lorsque l'existence de nouvelles subventions n'est découverte qu'au stade de l'enquête.

Dans l'application de cette nouvelle méthode, la Commission garantira une transition harmonieuse et transparente vers le nouveau système (maintien de l'acquis). Elle entend donc proposer que ce système s'applique uniquement aux enquêtes lancées après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives.

3. Conclusion

Grâce à la proposition de 2013 de la Commission combinée à cette nouvelle méthode, les instruments de défense commerciale de l'UE conserveront leur efficacité économique, leur force juridique et leur viabilité politique, et préserveront le principe d'un libre-échange loyal sur lequel se fonde la politique commerciale de l'Union.

La Commission invite le Conseil européen à soutenir ses efforts, conformément à la démarche dépeinte dans la présente communication. Elle l'invite en particulier à:

- parvenir à un accord politique sur sa proposition de 2013 lors de la réunion du Conseil du 11 novembre, y compris sur l'adaptation de la règle du droit moindre dans des circonstances spécifiques et bien définies de surcapacités et/ou distorsions du prix des matières premières (par exemple pour l'énergie),
- soutenir la démarche décrite dans la présente communication pour agir dans des situations où il n'y a pas de prix du marché et gérer les modifications qui seront apportées à divers protocoles d'accession à l'Organisation mondiale du commerce.