

RÈGLEMENT D'EXÉCUTION (UE) 2019/2092 DE LA COMMISSION**du 28 novembre 2019****instituant un droit compensateur définitif sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne (ci-après le «règlement de base») ⁽¹⁾, et notamment son article 15,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE**1.1. Ouverture**

- (1) Le 6 décembre 2018, la Commission européenne (ci-après la «Commission») a ouvert une enquête antisubventions concernant les importations dans l'Union européenne (ci-après l'«Union») de biodiesel originaire d'Indonésie, conformément à l'article 10 du règlement de base.
- (2) La Commission a publié un avis d'ouverture au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽²⁾ (ci-après l'«avis d'ouverture»).
- (3) La Commission a ouvert cette enquête à la suite d'une plainte déposée le 22 octobre 2018 par le European Biodiesel Board (ci-après le «plaignant» ou l'«EBB») au nom de producteurs représentant 32 % de la production totale de l'Union.

1.2. Mesures provisoires

- (4) Le 14 août 2019, par son règlement d'exécution (UE) 2019/1344 ⁽³⁾ (ci-après le «règlement provisoire»), la Commission a institué des droits compensateurs provisoires sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie.
- (5) Comme indiqué au considérant 13 du règlement provisoire, l'enquête relative aux subventions et au préjudice a porté sur la période comprise entre le 1^{er} octobre 2017 et le 30 septembre 2018 (ci-après la «période d'enquête» ou la «PE») et l'analyse des tendances utiles pour la détermination du préjudice a porté sur la période comprise entre le 1^{er} janvier 2015 et la fin de la période d'enquête (ci-après la «période considérée»).

1.3. Suite de la procédure

- (6) À la suite de la communication des faits et considérations essentiels sur la base desquels des droits compensateurs provisoires ont été institués (ci-après les «conclusions provisoires»), l'EBB, les pouvoirs publics indonésiens et les quatre producteurs-exportateurs indonésiens ont présenté des observations écrites pour faire connaître leur point de vue sur ces conclusions provisoires.
- (7) Les parties qui l'ont demandé ont également eu la possibilité d'être entendues. Des auditions ont eu lieu avec l'EBB, les pouvoirs publics indonésiens et les quatre producteurs-exportateurs indonésiens.
- (8) La Commission a examiné les observations présentées par les parties intéressées et y a répondu comme exposé dans le présent règlement.

⁽¹⁾ JO L 176 du 30.6.2016, p. 55.

⁽²⁾ JO C 439 du 6.12.2018, p. 16.

⁽³⁾ JO L 212 du 13.8.2019, p. 1.

- (9) La Commission a informé toutes les parties intéressées des faits et considérations essentiels sur la base desquels il était envisagé d'instituer un droit compensateur définitif sur les importations dans l'Union de biodiesel originaire d'Indonésie (ci-après les «conclusions définitives»).
- (10) À la suite de la communication des conclusions définitives, l'EBB, les pouvoirs publics indonésiens et trois des quatre producteurs-exportateurs indonésiens ont fait connaître par écrit leurs points de vue sur ces conclusions. La Commission a constaté que les observations présentées par les pouvoirs publics indonésiens et deux producteurs-exportateurs étaient à tous égards identiques. Celles-ci seront synthétisées dans le présent règlement en tant qu'observations des pouvoirs publics indonésiens.
- (11) Les parties qui l'ont demandé ont également eu la possibilité d'être entendues. Des auditions ont eu lieu, après la communication des conclusions définitives, avec l'EBB, les pouvoirs publics indonésiens et deux des quatre producteurs-exportateurs indonésiens.
- (12) Dans leurs observations sur les conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens et deux des producteurs-exportateurs ont invoqué une violation de leurs droits de la défense, notamment en ce qui concerne les calculs relatifs à la sous-cotation et la communication aux parties intéressées des numéros de contrôle de produit (NCP) de l'industrie de l'Union utilisés dans les calculs, des matières premières utilisées dans les mélanges de l'industrie de l'Union et de la température limite de filtrabilité (TLF) ⁽⁴⁾ pour l'industrie de l'Union.
- (13) Les pouvoirs publics indonésiens et deux des quatre producteurs-exportateurs ont demandé une audition en présence du conseiller-auditeur et cette audition a eu lieu le 14 octobre 2019.
- (14) Tous ces points ont déjà été abordés dans les conclusions définitives et expliqués aux pouvoirs publics indonésiens lors des auditions qui se sont tenues après la communication desdites conclusions.
- (15) La Commission a examiné les observations présentées par les parties intéressées à la suite de la communication des conclusions définitives et y a répondu comme exposé dans le présent règlement.

1.4. Période d'enquête et période considérée

- (16) En l'absence d'observations concernant la période d'enquête et la période considérée, le considérant 13 du règlement provisoire a été confirmé.

2. PRODUIT CONCERNÉ ET PRODUIT SIMILAIRE

2.1. Objections relatives à la définition du produit

- (17) À la suite de la publication du règlement provisoire, le groupe Wilmar (ci-après «Wilmar»), producteur-exportateur indonésien, a demandé que ses exportations d'esters méthyliques fractionnés ne soient pas considérées comme des exportations du produit concerné. Wilmar a souligné avoir introduit cette demande dans le délai imparti, tel qu'il était indiqué à l'annexe I de son formulaire d'échantillonnage.
- (18) Toutefois, comme la demande n'a pas été présentée à part, elle n'a pas été remarquée par les autres parties intéressées avant la réception des observations relatives au règlement provisoire.
- (19) La Commission a constaté que la même demande avait été présentée au cours de l'enquête antidumping précédente concernant les importations de biodiesel originaire d'Indonésie par le même producteur-exportateur sur la base des mêmes informations et qu'elle avait été rejetée tant dans le règlement provisoire ⁽⁵⁾ que dans le règlement définitif ⁽⁶⁾ (ci-après l'«enquête initiale»).
- (20) Dans le cadre de la présente enquête, la Commission a de nouveau rejeté la demande d'exclusion de ce produit pour les trois mêmes raisons que celles énoncées dans le règlement antidumping précédent et qui sont exposées ci-après.

⁽⁴⁾ La TLF est la température la plus basse à laquelle un volume donné de (bio)diesel peut s'écouler à travers un filtre standard, et donne ainsi une estimation de la limite de température minimale pour l'utilisation du (bio)diesel.

⁽⁵⁾ JO L 141 du 28.5.2013, p. 6, considérants 35 et 36.

⁽⁶⁾ JO L 315 du 26.11.2013, p. 2, considérants 17 à 21.

- (21) Premièrement, les esters méthyliques fractionnés sont des esters méthyliques d'acides gras et peuvent être utilisés pour le biodiesel. En d'autres termes, le biodiesel déclaré comme destiné à des utilisations autres que le carburant peut être utilisé comme carburant puisque ses propriétés physiques et techniques sont identiques.
- (22) Deuxièmement, il est difficile de distinguer un ester méthylique d'acide gras d'un autre sans procéder à une analyse chimique au port d'importation.
- (23) Troisièmement, bien que les esters méthyliques fractionnés ne répondent pas à la norme européenne (EN 14214), ils peuvent être mélangés avec d'autres biodiesels pour créer un mélange qui satisfait à la norme.
- (24) Wilmar a également demandé à la Commission de confirmer que, par principe, les esters méthyliques fractionnés peuvent bénéficier du régime douanier de la destination particulière, qui prévoit une exonération des droits lorsque l'entreprise peut prouver, à la satisfaction de l'autorité douanière nationale, que la destination finale de l'ester méthylique fractionné n'est pas le carburant.
- (25) La Commission a reconnu que la suspension des droits subordonnée à la surveillance douanière de la destination particulière a été accordée pour certaines importations d'esters méthyliques fractionnés, conformément aux dispositions du règlement (UE) 2018/2069 du Conseil (?). Toutefois, cette exonération ne concerne que les droits autonomes du tarif douanier commun et vaut sans préjudice de l'application des droits compensateurs. En conséquence, la Commission a rejeté la demande d'exonération au titre de la destination particulière dans la mesure où elle concernait l'application des droits compensateurs.
- (26) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a redemandé l'exonération au titre de la destination particulière pour les droits compensateurs appliqués à ses exportations d'esters méthyliques fractionnés. Aucune nouvelle information ou raison expliquant pourquoi le régime de la destination particulière devrait être élargi pour exonérer des droits compensateurs n'a été présentée et la demande a donc été rejetée. La Commission n'a trouvé aucune raison valable d'exclure les esters méthyliques fractionnés de la définition du produit. La seule circonstance que Wilmar peut utiliser les esters méthyliques fractionnés à d'autres fins que le carburant ne signifie pas qu'un tel type de produit doit être exclu du champ de la présente enquête.
- (27) En l'absence de toute autre observation concernant la définition du produit, la Commission a confirmé les conclusions énoncées aux considérants 31 à 37 du règlement provisoire.

3. SUBVENTIONNEMENT

3.1. Soutien de l'industrie du biodiesel par les pouvoirs publics au moyen d'un transfert direct de fonds par l'intermédiaire du Fonds de plantation des palmiers à huile

3.1.1. Contribution financière

- (28) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont indiqué que la Commission n'avait pas prouvé l'existence d'une contribution financière en faveur des producteurs-exportateurs.
- (29) Les pouvoirs publics indonésiens et tous les producteurs-exportateurs ont fait valoir que le Fonds de plantation des palmiers à huile (ci-après l'«OPPF») est exclusivement financé par la perception du prélèvement à l'exportation sur l'huile de palme brute (ci-après l'«HPB») et sur les produits dérivés et en grande partie par les producteurs de biodiesel eux-mêmes. En outre, les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré que le prélèvement à l'exportation est versé directement par les producteurs-exportateurs à l'OPPF avant l'exportation des marchandises. Selon eux, aucune somme n'est donc ponctionnée sur le budget général de l'État et, par conséquent, il n'y a pas de contribution financière.
- (30) À cet égard, la Commission a réaffirmé que, comme indiqué dans le règlement provisoire aux considérants 56 à 61, l'agence de gestion du Fonds de plantation des palmiers à huile (ci-après l'«agence de gestion») agit en tant qu'organisme public au sens des dispositions combinées de l'article 2, point b), et de l'article 3, paragraphe 1, point a) i), du règlement de base, et conformément à la jurisprudence pertinente de l'OMC. Par conséquent, les fonds gérés par l'agence de gestion constituent des fonds publics.

(?) JO L 331 du 28.12.2018, p. 4.

- (31) En outre, au cours de la visite de vérification effectuée dans les locaux des pouvoirs publics indonésiens, la Commission s'est efforcée d'obtenir et de vérifier des éléments de preuve étayant l'affirmation des pouvoirs publics selon laquelle les fonds de l'OPPF n'entraient pas dans le budget de l'État. Les pouvoirs publics indonésiens n'ont cependant pas été en mesure de fournir de telles preuves.
- (32) À la place, ils ont apporté des éléments prouvant que les producteurs-exportateurs s'acquittaient effectivement du prélèvement à l'exportation avant d'exporter leurs marchandises. Ils n'ont toutefois pas été en mesure de présenter un quelconque élément dont il ressortirait que ces versements sont destinés à un compte spécifique de l'OPPF, qui serait distinct du budget général de l'État et empêcherait ainsi que les fonds générés par le prélèvement à l'exportation sur l'HPB soient versés au budget général de l'État et utilisés à toute autre fin jugée opportune par les pouvoirs publics. En outre, rien n'indique que l'OPPF possède des comptes séparés pour la perception des prélèvements à l'exportation frappant le biodiesel et d'autres produits (y compris l'HPB). Cela signifie que les fonds mis à la disposition de l'agence de gestion ne dépendent pas du versement préalable du prélèvement par les producteurs-exportateurs de biodiesel, étant donné que les pouvoirs publics indonésiens peuvent déjà avoir obtenu des recettes publiques en percevant des prélèvements à l'exportation sur d'autres produits. En l'absence de preuves du contraire, la Commission a donc confirmé les conclusions figurant au considérant 64 du règlement provisoire.
- (33) En outre, la Commission a fait observer que la qualification de l'OPPF en tant qu'organisme public n'était contestée ni par les pouvoirs publics indonésiens ni par aucun des producteurs-exportateurs. Par conséquent, et vu que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni de preuve irréfutable du contraire, les fonds mis à la disposition de l'OPPF sont à considérer comme des fonds publics et donc issus de ressources publiques (comme le prélèvement obligatoire à l'exportation).
- (34) Par ailleurs, les pouvoirs publics indonésiens et tous les producteurs-exportateurs ont prétendu que la Commission avait commis une erreur en analysant les paiements de l'OPPF de manière isolée et non dans le cadre du paiement effectué par les pouvoirs publics lorsqu'ils achètent du biodiesel. Les pouvoirs publics indonésiens et tous les producteurs-exportateurs ont également reproché à la Commission d'avoir erronément qualifié le régime de subvention en cause, alors qu'il devrait tout au plus être qualifié d'acquisition de marchandises par les pouvoirs publics moyennant une rémunération plus qu'adéquante.
- (35) Pour les raisons exposées ci-après, la Commission a rejeté l'allégation selon laquelle elle aurait examiné les paiements effectués par l'OPPF de manière isolée et le programme devrait être considéré comme une acquisition de marchandises (biodiesel) par les pouvoirs publics indonésiens.
- (36) La Commission a constaté que les pouvoirs publics indonésiens n'achètent pas le biodiesel; celui-ci est acheté par les mélangeurs sélectionnés (Pertamina et AKR). Les pouvoirs publics indonésiens, par l'intermédiaire de l'OPPF, n'ont aucune relation contractuelle de nature commerciale avec les producteurs de biodiesel et ne reçoivent rien en échange des sommes qu'ils versent à ces producteurs. Du reste, aucune des parties intéressées n'a prétendu, au cours de l'enquête, que les pouvoirs publics indonésiens avaient la moindre relation contractuelle avec les producteurs de biodiesel.
- (37) La législation applicable donne mandat aux fournisseurs de biodiesel participant au programme de livrer l'ester méthylique de palme (ci-après l'«EMP») aux entités de Petrofuel (voir les considérants 45 et 46 du règlement provisoire), Pertamina ou AKR, qui le mélangeront ensuite avec du diesel minéral pour obtenir le diesel B20. Elle donne aussi aux producteurs de biodiesel participant au programme le droit, d'une part, d'obtenir le paiement du biodiesel par les mélangeurs et, d'autre part, de recevoir une somme complémentaire de la part de l'OPPF. Les producteurs de biodiesel ne sont tenus par aucune obligation contractuelle ni envers les pouvoirs publics indonésiens ni envers l'OPPF, si ce n'est celle de respecter le mandat reçu conformément aux règles applicables, pour laquelle ils reçoivent une rémunération. En l'absence de toute obligation contractuelle réciproque, les fonds versés par l'OPPF ne s'inscrivent donc pas dans le cadre d'un contrat à titre onéreux (tel que l'achat de biodiesel par les pouvoirs publics en échange d'un prix). Expliqué plus simplement, les pouvoirs publics indonésiens chargent chacun des producteurs de biodiesel participant au programme de vendre des quantités spécifiques de biodiesel à Pertamina ou à AKR pour un prix donné (prix de référence du diesel minéral) et versent directement aux producteurs de biodiesel une somme complémentaire. Bien que le programme ait pour contexte et pour objectif la promotion de l'utilisation du biodiesel sur le marché intérieur, les pouvoirs publics indonésiens n'achètent pas de biodiesel directement afin de l'utiliser à des fins publiques ou de le revendre sur le marché. Au lieu de cela, ils soutiennent les ventes de biodiesel en fournissant des fonds supplémentaires aux producteurs de biodiesel, y compris dans les transactions impliquant des opérateurs privés (tels qu'AKR). Ni les pouvoirs publics indonésiens ni les producteurs-exportateurs n'ont produit d'éléments de preuve montrant que Pertamina et AKR sont des organismes publics à cet égard. Ce sont des opérateurs qui participent volontairement au programme.

- (38) La Commission a donc examiné le programme dans ce contexte et a constaté que les versements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel ne pouvaient être considérés comme des paiements dus dans le cadre d'un contrat d'achat conclu entre les pouvoirs publics indonésiens et les producteurs de biodiesel, mais constituaient un transfert direct de fonds, comme elle l'avait établi au considérant 69 du règlement provisoire.
- (39) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens, Wilmar, PT Pelita Agung Agrindustri et PT Permata Hijau Palm Oleo (ci-après le «groupe Permata») et PT Ciliandra Perkasa ont soutenu que les sommes versées par l'OPPF ne sauraient être considérées comme une contribution financière. Selon les pouvoirs publics indonésiens, cela s'explique par le fait que l'OPPF soit financé par les prélèvements à l'exportation qui frappent l'huile de palme et les produits dérivés et, de ce fait, il devrait être considéré comme étant financé par des fonds privés.
- (40) La Commission a fait observer que cette affirmation avait déjà été formulée par les pouvoirs publics indonésiens au stade des mesures provisoires et qu'elle l'a déjà examinée (considéranants 30 à 33 ci-dessus). Les parties n'ont fourni aucun nouvel élément à l'appui de leurs arguments répétés. Par conséquent, la Commission a confirmé les conclusions auxquelles elle était parvenue dans ces considéranants et a dès lors rejeté cet argument.
- (41) Les pouvoirs publics indonésiens, PT Ciliandra Perkasa et le groupe Permata ont en outre affirmé que la Commission avait confirmé à tort ses conclusions selon lesquelles les fonds de l'OPPF sont des fonds publics et non d'origine privée pour les raisons exposées au considérant 32. Selon les pouvoirs publics indonésiens, l'explication réside dans les dispositions applicables du règlement (CE) n° 133/2015 du ministère des finances et dans le règlement présidentiel 66/2018 selon lesquelles, d'une part, l'OPPF est exclusivement financé par le prélèvement à l'exportation et, d'autre part, ces fonds sont utilisés uniquement pour des paiements spécifiques, parmi lesquels figurent les subventions versées aux producteurs de biodiesel.
- (42) Comme expliqué au considérant 31 ci-avant, lors de la visite de vérification, la Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de produire des éléments de preuve attestant la manière dont les paiements du prélèvement à l'exportation étaient portés en compte dans le budget. Les pouvoirs publics indonésiens n'ont fourni aucun élément de preuve à l'appui de leur affirmation selon laquelle les fonds de l'OPPF n'entrent pas dans le budget de l'État.
- (43) En tout état de cause, comme expliqué au considérant 63 du règlement provisoire, les considérations qui précèdent sont dénuées de pertinence aux fins de la conclusion selon laquelle les fonds de l'OPPF constituent des fonds publics. Les fonds sont recouverts en application d'un prélèvement à l'exportation obligatoire. Ainsi, contrairement à la situation où des opérateurs privés décident librement de collecter des fonds privés pour une utilisation particulière, en l'espèce, les pouvoirs publics indonésiens font obligation à certains producteurs (parmi lesquels figurent, mais pas uniquement, les producteurs de biodiesel) de payer le prélèvement à l'exportation.
- (44) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens, PT Ciliandra Perkasa, le groupe Permata et Wilmar ont soutenu que la Commission avait qualifié à tort les versements de l'OPPF de subvention, alors que ceux-ci devaient être considérés comme un achat de biodiesel. Selon eux, la Commission s'est également trompée en affirmant qu'il n'existait pas de relation contractuelle entre les producteurs de biodiesel et l'OPPF. À l'appui de cet argument, Wilmar a produit des copies des accords qu'il avait conclus avec l'OPPF. Selon les pouvoirs publics indonésiens, les versements de l'OPPF devraient être considérés comme le paiement du prix pour l'achat de marchandises (à savoir le biodiesel), car Pertamina est une entreprise publique, laquelle devrait dès lors être traitée comme formant une seule entité économique avec les pouvoirs publics indonésiens, qui sont l'acquéreur ultime du biodiesel.
- (45) La Commission a considéré que les contrats auraient dû être soumis plus tôt pour permettre une vérification en bonne et due forme. Même en admettant l'existence de contrats en vigueur entre l'OPPF et les producteurs de biodiesel, la Commission a constaté que, selon les informations fournies par les pouvoirs publics indonésiens, ces contrats ne font pas naître une obligation contractuelle à charge des producteurs de biodiesel envers l'OPPF. Au lieu de cela, comme les pouvoirs publics indonésiens l'ont expliqué, ces contrats réaffirment simplement l'obligation juridique pour l'OPPF de payer la différence entre le prix payé par les mélangeurs et le prix de référence du biodiesel une fois que le producteur de biodiesel concerné livre le biodiesel à Pertamina. Il importe en outre de souligner que, nulle part dans ces contrats, il n'est indiqué que les pouvoirs publics indonésiens achètent du biodiesel et que les paiements sont effectués pour cette raison. Le contrat en vigueur entre l'OPPF et les producteurs de biodiesel ne renvoie aucunement à un quelconque achat de biodiesel par les pouvoirs publics indonésiens. En revanche, il contient les modalités selon lesquelles les pouvoirs publics indonésiens versent les dits «fonds de financement du biodiesel» aux producteurs de biodiesel. Plus précisément, les contrats prévoient que l'OPPF fournit un financement aux producteurs de biodiesel, après que ces derniers ont livré du biodiesel à un des mélangeurs et que la livraison a été vérifiée.
- (46) La Commission a fait observer que l'existence des contrats entre l'OPPF et les producteurs de biodiesel n'altère en rien la conclusion à laquelle elle est parvenue, selon laquelle les versements de l'OPPF constituent une subvention, car les seuls contrats synallagmatiques (c'est-à-dire contenant des obligations réciproques de livraison de marchandises et de paiement du prix) sont ceux en vigueur entre Pertamina et les fournisseurs de biodiesel. En conséquence, la Commission a rejeté cet argument.

- (47) Pour les raisons exposées ci-après, la Commission a également considéré que l'affirmation selon laquelle Pertamina et les pouvoirs publics indonésiens devraient être considérés comme formant une seule entité économique ne saurait être acceptée.
- (48) Comme indiqué aux considérants 53 et 54, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une entreprise publique, il n'existe aucun autre élément démontrant que Pertamina est un organisme public et fait donc partie des pouvoirs publics. En outre, dans leur argumentation, les pouvoirs publics indonésiens omettent de mentionner que Pertamina n'est pas le seul mélangeur soumis à une obligation de mélange: pendant la période d'enquête, AKR était soumise à la même obligation et, comme expliqué au considérant 37 ci-dessus, il s'agit d'une entreprise privée. AKR et Pertamina exécutent toutes deux l'obligation de mélange conformément aux mêmes instruments juridiques et dans le cadre du même système. Conformément à l'obligation de mélange, dès lors, les pouvoirs publics indonésiens n'achètent pas le biodiesel, à moins qu'ils n'estiment qu'AKR doit aussi être considérée comme faisant partie de la même entité économique.
- (49) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission a maintenu sa conclusion selon laquelle Pertamina, quoiqu'étant une entreprise publique, agit en tant qu'opérateur en économie de marché achetant du biodiesel auprès des producteurs afin de le mélanger à du diesel minéral, qu'elle vendra ensuite.
- (50) Par conséquent, la Commission a également maintenu sa conclusion selon laquelle les versements de l'agence de gestion de l'OPPF constituent une subvention. Comme expliqué par les pouvoirs publics indonésiens, ni la législation applicable, ni les contrats entre l'OPPF et les mélangeurs ne contiennent d'obligations réciproques. Les seules obligations réciproques qui existent dans toute la structure de l'obligation de mélange lient les producteurs de biodiesel (auxquels il incombe de fournir le biodiesel) et les mélangeurs (qui doivent payer un prix). Aux yeux de la Commission, l'agence de gestion de l'OPPF verse donc des fonds sans rien attendre en retour. Par conséquent, les versements effectués par l'OPPF constituent des subventions.
- (51) Wilmar, le groupe Permata et PT Ciliandra Perkasa ont aussi soutenu que Pertamina, en tant qu'une entreprise détenue à 100 % par l'État, devrait être considérée comme un organisme public, sans pour autant fournir un quelconque élément de preuve à l'appui de cette allégation.
- (52) La Commission a fait observer que, s'il avait fallu considérer Pertamina comme un organisme public aux fins de la présente enquête (achetant du biodiesel conjointement avec l'agence de gestion de l'OPPF), les pouvoirs publics indonésiens auraient dû soulever cet argument au début de la procédure d'enquête et ordonner à Pertamina de coopérer et de participer à l'enquête.
- (53) La Commission a considéré que la propriété de l'État n'équivaut pas en soi à la notion d'«organisme public». Comme il a déjà été expliqué au considérant 55 du règlement provisoire, l'Organe d'appel de l'OMC, dans son rapport sur les droits antidumping et compensateurs américains (Chine), a défini le terme «organisme public» comme «une entité qui possède ou exerce un pouvoir gouvernemental, ou en est investie»⁽⁸⁾. De simples indices formels de contrôle (tels que la propriété de l'État) ne suffisent pas à qualifier une entité d'organisme public⁽⁹⁾.
- (54) Aucune des parties n'a étayé ses propos en expliquant en quoi Pertamina est investie d'un pouvoir gouvernemental. La Commission constate qu'à l'instar d'AKR, Pertamina doit se conformer aux obligations découlant de l'obligation de mélange. Cependant, le fait qu'une entité se conforme à une obligation légale ne signifie pas qu'elle ait été investie d'un pouvoir gouvernemental. En outre, Pertamina (tout comme AKR) ne fait qu'acheter du biodiesel et ne joue aucun rôle dans le versement de la subvention en faveur des producteurs de biodiesel.
- (55) Enfin, la Commission a fait observer qu'AKR, société privée, a reçu le même mandat et est soumise aux mêmes obligations que Pertamina. S'il fallait suivre l'argumentation des parties, la Commission n'aurait d'autre choix que de conclure qu'AKR est également un organisme public, investi d'un pouvoir gouvernemental. Toutefois, en contradiction avec leur propre raisonnement, aucune d'entre elles n'a présenté un tel argument. En fait, les parties restent silencieuses sur la manière dont leur affirmation d'achat conjoint de biodiesel par Pertamina et l'OPPF se concilie avec le système qui s'applique à AKR, société privée. La Commission a dès lors rejeté cette allégation.

⁽⁸⁾ Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine, WT/DS379/AB, adopté le 11 mars 2011, paragraphe 317. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Mesures compensatoires visant certains produits en provenance de Chine, WT/DS437/AB/RW, adopté le 16 juillet 2019, paragraphe 5.96.

⁽⁹⁾ Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine, WT/DS379/AB, adopté le 11 mars 2011, paragraphe 318.

- (56) En outre, Wilmar a soutenu que, même si Pertamina n'était pas considérée comme un organisme public, les pouvoirs publics indonésiens chargent les mélangeurs d'acheter du biodiesel au nom des pouvoirs publics et/ou les fournisseurs de biodiesel d'en vendre aux mélangeurs, ou leur ordonnent de le faire. Wilmar n'a cependant fourni aucun élément de preuve à l'appui de cette allégation. En fait, les éléments de preuve disponibles montrent plutôt qu'au cours de la période d'enquête, il existait un programme auquel les mélangeurs et les producteurs de biodiesel participaient volontairement et dans le cadre duquel les pouvoirs publics indonésiens imposaient certaines exigences concernant les mélanges et intervenaient financièrement pour alléger la charge découlant de l'obligation de mélange.
- (57) La Commission a relevé que la simple existence d'une obligation de mélange fait naître une obligation juridique d'acheter du biodiesel, mais n'implique pas que les pouvoirs publics indonésiens achètent du biodiesel sur le marché. Les pouvoirs publics indonésiens se limitent à imposer le pourcentage d'EMP à mélanger avec le diesel minéral. Ils n'achètent pas l'EMP et n'ont pas l'intention de le faire.
- (58) Par conséquent, la Commission a rejeté cet argument également.

3.1.2. *Avantage*

- (59) Tous les producteurs-exportateurs ont affirmé qu'à supposer que la Commission ait eu raison de qualifier les paiements reçus de l'OPPF de subvention, elle avait commis une erreur en considérant qu'il y avait eu avantage.
- (60) En résumé, ils ont allégué que, puisque l'OPPF est exclusivement financé par le prélèvement à l'exportation qui est payé, entre autres, par les producteurs de biodiesel, ces derniers n'en tiraient aucun avantage vu que leur contribution au fonds est supérieure à ce qu'ils en reçoivent. Selon les producteurs-exportateurs, l'OPPF est financé par des fonds privés, de sorte que la Commission aurait dû déduire les montants qui sont injectés dans l'OPPF au niveau du groupe. De surcroît, ils estiment que la Commission aurait dû déduire le montant du prélèvement payé sur les exportations de tous les produits qui y sont soumis, et pas seulement le montant du prélèvement payé sur les exportations de biodiesel.
- (61) La Commission a réfuté ces allégations pour les raisons exposées ci-après.
- (62) Premièrement, la Commission a fait observer que toutes les entreprises associées à la chaîne de valeur de l'HPB, y compris les producteurs de biodiesel, ont l'obligation, imposée par la réglementation, de s'acquitter du prélèvement. Les entreprises actives dans la chaîne de valeur de l'HPB n'ont pas le choix, pas plus que dans le domaine de la fiscalité générale, de contribuer ou non à l'OPPF et il est donc incorrect de prétendre que ce dernier est financé par des ressources privées. Au contraire, l'OPPF est financé par l'activité normale des pouvoirs publics indonésiens en matière de budget et de perception des ressources publiques. Du reste, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas réussi à démontrer que les recettes perçues au titre du prélèvement à l'exportation sont comptabilisées directement dans un compte spécifique de l'OPPF et non dans le budget général de l'État. Pour déterminer l'existence ou non d'un avantage, il serait donc aussi inapproprié de déduire les prélèvements à l'exportation payés par les producteurs de biodiesel que de déduire toutes les taxes payées par les bénéficiaires.
- (63) Deuxièmement, la Commission a fait remarquer qu'en tout état de cause, l'allégation selon laquelle les producteurs de biodiesel payaient davantage à l'OPPF qu'ils n'en recevaient est factuellement inexacte. Cette allégation repose en effet sur le total des prélèvements à l'exportation payés au niveau du groupe, pour tous les produits soumis à ces prélèvements. Toutefois, si l'on considère uniquement le prélèvement payé sur le biodiesel par les producteurs-exportateurs (individuellement, pas par leur groupe), force est de constater que les montants versés à l'OPPF sont inférieurs aux sommes constitutives de subventions reçues de l'OPPF.
- (64) Les pouvoirs publics indonésiens, Wilmar, le groupe Permata et PT Ciliandra Perkasa – les producteurs-exportateurs – ont également soutenu que la Commission avait commis une erreur en concluant que ce programme conférerait un avantage aux producteurs de biodiesel. Selon eux, en effet, sans les versements de l'OPPF, les mélangeurs seraient contraints d'acheter le biodiesel au prix de référence du biodiesel. Les producteurs de biodiesel recevraient alors la même somme que celle qu'ils reçoivent aujourd'hui et ils ne sont donc pas «mieux lotis» qu'ils ne le seraient autrement.

- (65) La Commission a récusé cet argument. Elle a estimé que le scénario contrefactuel correct n'est pas celui où, en l'absence de l'OPPF, les mélangeurs paieraient le prix de référence du biodiesel. L'un des objectifs stratégiques de l'OPPF – et la finalité même des obligations de mélange – est de promouvoir l'utilisation du biodiesel en Indonésie (par opposition au diesel minéral). Étant donné que le prix du diesel minéral est normalement inférieur à celui du biodiesel, les pouvoirs publics indonésiens interviennent pour faciliter la vente de biodiesel par les producteurs de biodiesel. Dans le même temps, ces paiements contribuent au respect des exigences liées aux mélanges obligatoires. L'existence du programme de l'OPPF démontre à elle seule que, dans les conditions normales du marché, le prix de référence du biodiesel ne serait pas celui utilisé à titre complémentaire dans les transactions entre Pertamina/AKR et les producteurs de biodiesel. Autrement dit, sans l'obligation de mélange, les mélangeurs n'auraient aucun intérêt à acheter du biodiesel. Sans l'OPPF et ses paiements, il n'y aurait pas de ventes de biodiesel sur le marché intérieur. Les producteurs de biodiesel seraient en concurrence avec les producteurs de diesel minéral. Sans l'OPPF et le programme mis en place par les pouvoirs publics indonésiens, les producteurs de biodiesel ne recevraient pas le complément correspondant à la différence avec le prix de référence du biodiesel fixé par les pouvoirs publics indonésiens.
- (66) La Commission est d'avis que, si l'on prend le bon scénario contrefactuel, les producteurs de biodiesel se trouveraient dans une situation moins favorable que celle qu'ils ont connue pendant et après la période d'enquête. Pour les producteurs de biodiesel, l'obligation de mélange équivaut concrètement à l'assurance d'une source de revenus prévisible et fiable grâce à des ventes garanties. En outre, les recettes totales des ventes sur le marché intérieur, c'est-à-dire le montant payé par les mélangeurs plus la subvention versée par l'OPPF, sont déterminées à l'avance par les pouvoirs publics indonésiens, protégeant de fait les fournisseurs de biodiesel des fluctuations normales des prix auxquelles ils seraient normalement confrontés sur un marché libre, à supposer qu'il en existe un.
- (67) La Commission a également considéré à ce propos que le calcul du prix de référence pour le biodiesel payé aux fournisseurs indépendants ne reflète pas l'offre et la demande dans des conditions normales de marché, hors intervention des pouvoirs publics. De fait, Pertamina, indépendamment de la question de savoir si cette société a bénéficié ou non d'un avantage, n'était pas disposée à payer le biodiesel au prix de référence, mais seulement à un prix inférieur. Cette constatation a également été confirmée par les pouvoirs publics indonésiens lors de la visite de vérification, lorsqu'ils ont expliqué que, si Pertamina devait acheter du biodiesel au prix de référence du biodiesel, elle subirait des pertes. Cette déclaration a montré que, dans des conditions de marché non faussées, le prix du marché du biodiesel serait nettement inférieur au prix de référence du biodiesel actuellement fixé par les pouvoirs publics indonésiens.
- (68) La Commission a déduit de la déclaration des pouvoirs publics indonésiens qu'à l'instar de Pertamina, aucun acheteur ne serait en mesure d'exercer ses activités de manière rentable si le prix du biodiesel était le prix de référence fixé par les pouvoirs publics indonésiens. Par conséquent, soit il n'y aurait pas de biodiesel vendu en Indonésie, et donc aucun revenu pour les producteurs de biodiesel, soit les prix du biodiesel seraient inférieurs au niveau fixé par les pouvoirs publics indonésiens. Vu qu'en Indonésie, les pouvoirs publics établissent et mettent en œuvre une obligation de mélange (voir les considérants 49 et 50 du règlement provisoire), le premier scénario est très peu probable. Par conséquent, la Commission a considéré que, si le régime en cause n'existait pas, le scénario contrefactuel le plus probable était celui où les prix du biodiesel seraient plus faibles.
- (69) La Commission a notamment fait observer que les prix de référence utilisés par les pouvoirs publics indonésiens pour déterminer le montant de la subvention versée par l'OPPF ne sont pas indicatifs d'un prix du marché puisque la formule employée pour les calculer n'est pas fondée sur une réalité non faussée du marché. En effet, d'une part, l'ensemble du marché est faussé, en amont comme en aval, et ne peut donc pas être représentatif de conditions du marché normales et concurrentielles. D'autre part, la Commission a considéré que le montant des coûts de transformation calculé par les pouvoirs publics indonésiens dans le cadre de la formule utilisée pour déterminer le prix de référence pour le biodiesel (le prix intérieur moyen de l'HPB et des frais de transformation de 100 USD par tonne ajoutée) est excessif. La Commission a vérifié les coûts de transformation réels de certains des producteurs-exportateurs et a constaté que le calcul effectué par les pouvoirs publics indonésiens surestime ces coûts. En réalité, ces coûts ont représenté, en moyenne, un montant compris entre 60 et 80 USD par tonne au cours de la période d'enquête ⁽¹⁰⁾.
- (70) Par conséquent, même si la Commission acceptait de considérer que les paiements combinés des mélangeurs et de l'OPPF constituent le paiement du prix du biodiesel — ce qui n'est pas le cas —, elle n'en devrait pas moins conclure que le «prix» payé aux fournisseurs de biodiesel est excessif.

⁽¹⁰⁾ La Commission a remarqué qu'un producteur-exportateur avait déclaré des coûts de transformation plus élevés pour l'une de ses usines. Ce producteur a expliqué que c'est parce que cette usine est neuve et que l'amortissement a un impact considérable sur les coûts. Il a aussi expliqué que les coûts déclarés pour ses autres usines étaient plus représentatifs. Ces autres coûts se situent dans la fourchette indiquée ci-dessus. C'est pourquoi la Commission a laissé le premier chiffre de côté: il est toutefois inférieur aux coûts de transformation calculés par les pouvoirs publics indonésiens.

- (71) La Commission a donc conclu que l'existence du programme plaçait les producteurs de biodiesel dans une situation plus favorable que celle qui serait la leur autrement et leur conférait de ce fait un avantage.
- (72) Les pouvoirs publics indonésiens et tous les producteurs-exportateurs ont également affirmé que, si avantage il y avait, il était entièrement répercuté sur les mélangeurs (Pertamina et AKR). La raison avancée est que les producteurs de biodiesel obtiennent prétendument le prix du marché pour le biodiesel tandis que les mélangeurs ont l'avantage de l'acheter à un prix inférieur (à savoir le prix de référence pour le diesel minéral).
- (73) La Commission n'a pas admis cette affirmation. Comme elle l'a déjà expliqué aux considérants 195 à 201 du règlement provisoire et rappelé au considérant 67 ci-dessus, la Commission a estimé qu'il n'existe pas de véritable prix du marché pour le biodiesel en Indonésie, étant donné que les pouvoirs publics indonésiens réglementent et faussent toute la chaîne de valeur du biodiesel à base d'HPB. Elle a aussi, en tout état de cause, relevé que le seul prix existant sur le marché est celui payé par les mélangeurs (à savoir le prix de référence pour le diesel minéral).
- (74) En réponse à l'affirmation selon laquelle ce sont les mélangeurs qui sont avantagés par le programme puisqu'ils paient finalement un prix moindre pour le biodiesel qu'ils achètent, la Commission a répliqué que l'enquête ne portait pas sur la question de savoir si Pertamina ou AKR bénéficiaient (aussi) de ce programme puisque ces sociétés ne sont pas des producteurs-exportateurs du produit concerné.
- (75) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens, PT Ciliandra Perkasa, le groupe Permata et Wilmar ont soutenu que la Commission avait commis une erreur en concluant que l'OPPF conférait un avantage aux producteurs de biodiesel, et ce pour les motifs suivants:
- a) le scénario contrefactuel défini par la Commission est incorrect dans la mesure où il établit que, sans l'OPPF, les producteurs de biodiesel percevraient un prix inférieur pour leur biodiesel. Selon les pouvoirs publics indonésiens, sans l'OPPF et en l'absence de toute obligation juridique imposant aux producteurs de vendre le biodiesel sur le marché intérieur, les producteurs de biodiesel maximiseraient simplement leurs profits et vendraient sur le marché d'exportation; et
 - b) les coûts de transformation utilisés par les pouvoirs publics indonésiens dans la formule de calcul du prix de référence du biodiesel ne sont pas excessifs, car ils tiennent compte des frais de vente, dépenses administratives et autres frais généraux ainsi que du bénéfice.
- (76) La Commission a examiné le scénario contrefactuel présenté dans les conclusions définitives et l'a expliqué clairement au considérant 65 ci-dessus. Elle a cependant considéré que l'argument soulevé par les pouvoirs publics indonésiens confirme également que l'OPPF confère un avantage aux producteurs de biodiesel. L'argument des pouvoirs publics indonésiens repose sur deux éléments principaux: premièrement, l'absence d'obligation juridique imposant aux producteurs de biodiesel de vendre leur biodiesel sur le marché intérieur et, deuxièmement, l'idée que les producteurs de biodiesel sont des opérateurs économiques rationnels qui s'efforcent de maximiser leurs bénéfices.
- (77) La Commission n'a pas contesté les deux éléments mis en avant par les pouvoirs publics indonésiens. Pour elle, le fait qu'en l'absence d'obligation juridique en ce sens, des opérateurs économiques rationnels tels que les producteurs de biodiesel décident de participer au programme de l'OPPF est une preuve empirique et incontestable qu'il s'agit de leur meilleure option pour exercer leur activité.
- (78) Si, comme les pouvoirs publics indonésiens l'ont affirmé — ce que la Commission n'avait aucune raison de contester —, «les producteurs de biodiesel privés (dont un grand nombre fait partie de groupes multinationaux) visent à maximiser la rentabilité»⁽¹¹⁾, cela signifie que, pour eux, la participation au programme de l'OPPF est la voie la plus rentable de faire des affaires. Par conséquent, quel que soit le scénario contrefactuel, les producteurs de biodiesel seraient moins bien lotis. Dans le cas contraire, un opérateur économique rationnel, libre de toute contrainte juridique, aurait choisi une option plus rentable au lieu de décider de participer au programme.
- (79) La Commission a dès lors conclu que le programme place les producteurs de biodiesel dans une situation plus favorable que dans tout autre scénario contrefactuel. Par conséquent, la Commission a confirmé sa conclusion selon laquelle l'OPPF confère un avantage aux producteurs de biodiesel.
- (80) En ce qui concerne l'affirmation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle les coûts de transformation utilisés dans la formule de calcul du prix de référence du biodiesel ne sont pas excessifs, la Commission a fait observer qu'elle considérait que les versements effectués par l'OPPF aux producteurs de biodiesel constituaient une subvention et ne faisaient pas partie du prix d'achat du biodiesel. Dès lors, la Commission estime que le caractère excessif de ces coûts de transformation était sans intérêt pour déterminer s'il existait un avantage.

⁽¹¹⁾ Observations sur le document d'information finale présentées au nom du gouvernement de la République d'Indonésie, 14 octobre 2019, point 16.

- (81) En tout état de cause, à supposer qu'elle suive le raisonnement des pouvoirs publics indonésiens selon lequel il n'existe pas d'avantage en l'espèce puisque les paiements de l'OPPF constituent la contrepartie pour l'achat de biodiesel, la Commission a fait observer que le montant des coûts de transformation n'est pas modifié régulièrement et qu'il est fixé à 100 USD/tonne depuis le 21 mars 2016. La Commission a pris acte du fait que les pouvoirs publics indonésiens avaient affirmé, lors de la visite de vérification, que les coûts de transformation faisaient l'objet d'une révision annuelle. Elle a toutefois considéré que le résultat d'un tel processus de révision ne reflète pas la réalité du marché étant donné que, comme expliqué au considérant 69, le montant des coûts de transformation est supérieur aux coûts réels supportés par les producteurs de biodiesel.
- (82) Les pouvoirs publics indonésiens ont également indiqué qu'ils estimaient que la fourchette des coûts de transformation recueillie par la Commission n'était pas représentative. À cet égard, la Commission a tout d'abord relevé que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient fourni aucun élément de preuve factuel à l'appui de leur allégation. Ensuite, elle a fait observer qu'elle avait vérifié ces coûts lors des visites de vérification effectuées dans les locaux de certains producteurs de biodiesel. Par souci de clarté, pour calculer ces coûts, la Commission a déduit la valeur de la glycérine produite lors du raffinage du biodiesel à base d'HCP ⁽¹²⁾.
- (83) À la lumière de ce qui précède, même si la Commission devait admettre l'affirmation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle les versements de l'OPPF sont la contrepartie pour l'achat du biodiesel – ce qui n'est pas le cas –, il subsisterait encore un avantage en faveur des producteurs de biodiesel. Abstraction faite de l'obligation de mélange, les producteurs de biodiesel n'obtiendraient pas l'intégralité de la compensation versée par l'OPPF.
- (84) Wilmar a en outre soutenu que le prix de référence fixé pour le biodiesel indonésien vendu sur le marché intérieur reflète et suit étroitement la dynamique d'un marché non faussé. La Commission a fait observer que le marché intérieur indonésien du biodiesel est entièrement réglementé, du prix de l'HCP au prix du biodiesel, en passant par la demande de celui-ci. Les fournisseurs de biodiesel doivent vendre certaines quantités à un prix spécifique, calculé au moyen d'une formule fixée au préalable et sur la base d'éléments qui ne correspondent pas à la réalité du marché. La Commission a dès lors maintenu sa conclusion selon laquelle le prix de référence fixé par les pouvoirs publics indonésiens ne reflète pas le prix qui serait appliqué dans des conditions de marché non faussées. En particulier, la Commission a considéré que le seul indicateur fiable pour un prix non faussé sur le marché intérieur est celui payé par les mélangeurs. Cet argument a donc été rejeté.
- (85) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens et Wilmar ont prétendu que la Commission avait commis une erreur en considérant comme dénué de pertinence le fait que l'OPPF conférerait également un avantage aux mélangeurs. Selon les pouvoirs publics indonésiens, l'OPPF ayant été conçu pour servir les intérêts des mélangeurs (aussi), il ne peut être qualifié de subvention.
- (86) Comme expliqué aux considérants 64 à 74, la Commission a considéré que la circonstance que les mélangeurs tiraient un avantage du programme en cause est sans intérêt aux fins de la présente enquête. Il n'est pas contesté que l'OPPF accorde une subvention en faveur des producteurs de biodiesel, subvention qui n'existerait pas en l'absence du programme. Cet argument a donc été rejeté.

3.1.3. Méthode utilisée pour calculer le montant total de l'avantage

- (87) Tous les producteurs-exportateurs ont prétendu que la Commission avait commis une erreur en calculant le montant de l'avantage perçu par les producteurs-exportateurs, étant donné qu'elle y avait inclus le montant versé par l'OPPF pour rembourser les coûts de transport. Selon les producteurs-exportateurs, les sommes en question ne servent qu'à rembourser des coûts qu'ils ont eux-mêmes encourus au préalable et ne constituent donc pas un avantage. En outre, un des producteurs-exportateurs a déclaré que ces coûts étaient à qualifier de coûts encourus pour être éligibles au bénéfice du régime de subvention et étaient donc à exclure conformément à l'article 7, paragraphe 1, point a), du règlement de base.

⁽¹²⁾ La réaction chimique utilisée lors du raffinage génère de la glycérine en tant que produit dérivé. La glycérine est ensuite vendue sur le marché, elle ne représente donc pas un coût.

- (88) Ne considérant pas les coûts de transport supportés par les producteurs de biodiesel comme des «frais de dossier et autres coûts nécessairement encourus pour avoir droit à la subvention ou pour en bénéficier», la Commission a récusé cet argument pour les raisons détaillées ci-après.
- (89) En premier lieu, la Commission a rappelé que les lignes directrices relatives au calcul du montant des subventions dans le cadre des enquêtes antisubventions (ci-après les «lignes directrices») précisent que «[l]es seuls frais et coûts pouvant normalement être déduits sont ceux qui sont directement payés aux pouvoirs publics pendant la période d'enquête. Il faut prouver que ces paiements sont obligatoires pour recevoir la subvention. Les paiements effectués à des parties privées telles que des juristes ou des comptables dans le cadre de la demande de subvention ne sont pas déductibles» ⁽¹³⁾.
- (90) Contrairement à ce qui est prévu dans les lignes directrices, les coûts de transport en question ne sont pas payés directement aux pouvoirs publics indonésiens mais à des entreprises privées. Le producteur-exportateur n'a pas non plus expliqué en quoi ces coûts de transport étaient «obligatoires» pour recevoir la subvention.
- (91) En second lieu, la Commission a estimé que les coûts de transport étaient plutôt des coûts encourus à titre normal par les producteurs de biodiesel dans le cadre de leurs transactions commerciales avec les mélangeurs. Les coûts de transport font généralement partie du prix/contrat d'achat et la Commission ne voit donc aucune raison objective justifiant leur remboursement. Par conséquent, le montant versé par l'OPPF en tant que remboursement des coûts de transport constitue un avantage.
- (92) Compte tenu des considérations qui précèdent, l'argument en question a donc été rejeté et la Commission a conclu que le remboursement des coûts de transport supportés par les producteurs de biodiesel ne devait pas être déduit dans le calcul de l'avantage. Les fonds fournis par l'agence de gestion aux producteurs de biodiesel couvrent non seulement la différence entre le prix de référence du diesel minéral et celui du biodiesel, mais aussi les coûts de transport, dans le cadre de la même subvention.
- (93) Les producteurs-exportateurs ont également affirmé qu'ils supportent des coûts de crédit liés aux paiements de l'OPPF. Selon les producteurs de biodiesel, l'explication réside dans le fait que l'OPPF ne procède au décaissement de la subvention que plusieurs mois après que les producteurs ont envoyé la facture au mélangeur concerné.
- (94) La Commission a rejeté cette objection en rappelant que les paiements de l'OPPF constituent une subvention et non un paiement pour l'achat de marchandises. Elle a donc estimé que les producteurs-exportateurs n'auraient pas dû recevoir ces subventions du tout et qu'aucun coût de crédit quel qu'il soit ne pouvait y être rattaché.
- (95) Compte tenu de ce qui précède, cette objection a été rejetée et la Commission a décidé que les coûts de crédit prétendument supportés par les producteurs de biodiesel ne seraient pas déduits lors du calcul de l'avantage.
- (96) En conséquence, la Commission a maintenu ses conclusions selon lesquelles le soutien apporté par les pouvoirs publics indonésiens à l'industrie du biodiesel au moyen d'un transfert direct de fonds par l'intermédiaire du «Fonds de subvention pour le biodiesel» constituait une subvention passible de mesures compensatoires, comme indiqué aux considérants 80 à 83 du règlement provisoire.
- (97) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens, PT Ciliandra Perkasa, le groupe Permata et Wilmar ont soutenu que la Commission avait commis une erreur en rejetant l'argument des producteurs-exportateurs selon lequel elle aurait dû déduire les coûts de transport et de crédit lors du calcul du montant de l'avantage. Pour les pouvoirs publics indonésiens, ces coûts sont nécessairement encourus afin d'obtenir le versement des subventions.
- (98) La Commission a déjà examiné cet argument au considérant 89 ci-dessus. Outre ce qui a déjà été expliqué au considérant 91 ci-avant, la Commission a relevé que, conformément aux lignes directrices, «[l]es seuls frais et coûts pouvant normalement être déduits sont ceux qui sont directement payés aux pouvoirs publics pendant la période d'enquête». En l'espèce, les coûts de transport ne sont pas payés à l'administration, mais à des acteurs privés, avant d'être remboursés par les pouvoirs publics indonésiens. La Commission maintient donc sa conclusion selon laquelle les coûts de transport ne sont pas à considérer comme des coûts susceptibles d'être déduits conformément aux lignes directrices. L'argument est donc rejeté.

⁽¹³⁾ JO C 394 du 17.12.1998, p. 13.

- (99) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu que la Commission avait commis une erreur en ne déduisant pas les contributions à l'OPPF dans son calcul du montant de l'avantage reçu dans le cadre du programme. Cependant, ces contributions sont liées au paiement de prélèvements à l'exportation imposés par les pouvoirs publics indonésiens sur différents produits à base d'HPB exportés depuis l'Indonésie. Ces prélèvements ont dès lors été perçus sur de nombreux produits autres que le produit soumis à l'enquête. Comme expliqué au considérant 64 du règlement provisoire ainsi qu'au considérant 62 ci-dessus, ces prélèvements sont des ressources publiques. Cette affirmation est exacte quel que soit l'organisme gouvernemental responsable de la perception. En conclusion, il n'y avait pas lieu de déduire les contributions à l'OPPF des avantages reçus. Cet argument a dès lors été rejeté.
- (100) Toujours à la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu que la Commission avait commis une erreur en utilisant le chiffre d'affaires du biodiesel pour déterminer le montant de la subvention. Selon eux, le chiffre d'affaires total des producteurs de biodiesel (incluant donc les produits autres que le biodiesel) aurait dû être utilisé. Cependant, l'octroi des subventions par l'intermédiaire de l'OPPF tenait uniquement au fait que les producteurs avaient vendu du biodiesel. Par conséquent, la Commission a considéré qu'elle avait utilisé le chiffre d'affaires correct dans son calcul. Cet argument a donc été rejeté.
- (101) La Commission a observé que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas avancé d'autres arguments à l'appui de leurs allégations et a, dès lors, confirmé ses conclusions exposées au considérant 95.

3.2. Le soutien de l'industrie du biodiesel par les pouvoirs publics à travers la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate

- (102) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens et la plupart des producteurs-exportateurs ont reproché à la Commission d'avoir commis une erreur en qualifiant de subvention passible de mesures compensatoires les restrictions à l'exportation imposées par les pouvoirs publics indonésiens sur l'HPB et ses dérivés. Ils ont étayé leurs affirmations en invoquant la jurisprudence constante de l'OMC, selon laquelle les restrictions à l'exportation ne constituent pas des subventions passibles de mesures compensatoires.
- (103) En réponse à cette allégation, la Commission a répliqué que le règlement provisoire ne considère pas les restrictions à l'exportation en tant que telles comme des subventions passibles de mesures compensatoires. En réalité, la Commission a vu dans l'imposition de restrictions à l'exportation (telles que les taxes et les prélèvements à l'exportation) l'un des moyens ou instruments utilisés par les pouvoirs publics indonésiens pour fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Se fondant sur les preuves obtenues durant l'enquête, et conformément à la jurisprudence de l'Union européenne et de l'OMC, la Commission a établi que la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate était une subvention passible de mesures compensatoires (voir le considérant 172 du règlement provisoire).
- (104) La Commission répondra ci-après aux arguments avancés par les parties intéressées en ce qui concerne ses conclusions provisoires quant au fait que le soutien apporté par les pouvoirs publics indonésiens à l'industrie du biodiesel à travers la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate constitue une contribution financière au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) iv), du règlement de base et/ou un soutien des revenus ou des prix au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base. La Commission se penchera également sur les erreurs qu'elle a prétendument commises lors de la détermination de l'avantage.
- (105) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens et le groupe Permata ont objecté que les restrictions à l'exportation imposées par un gouvernement ne sauraient en aucun cas constituer une contribution financière. À cet égard, la Commission a fait observer que cette allégation était dénuée de pertinence aux fins de la présente enquête. En effet, la Commission a conclu que la contribution financière accordée par les pouvoirs publics indonésiens en faveur des producteurs-exportateurs découle de la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Cet argument a donc été rejeté.

3.2.1. Incapacité à prouver l'existence d'une contribution financière

- (106) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens, le groupe Permata et Wilmar ont reproché à la Commission de ne pas avoir prouvé l'existence d'une contribution financière. D'après eux,
- a) les restrictions à l'exportation n'ont pas été appliquées pendant la période d'enquête, puisque la taxe à l'exportation a été suspendue au cours de cette dernière et que le prélèvement à l'exportation l'a été après la période d'enquête. Ils ajoutent que cette suspension indique que les pouvoirs publics indonésiens n'ont plus l'intention d'imposer de restrictions à l'exportation; et

b) la Commission n'a pas réussi à démontrer l'existence d'une action de charger ou d'ordonner à l'égard des fournisseurs d'HPB.

- (107) En ce qui concerne l'allégation formulée au point a) ci-avant, la Commission a fait observer qu'au cours de la période d'enquête, le prélèvement à l'exportation était en vigueur et perçu. Dès lors, l'affirmation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle les restrictions à l'exportation n'étaient pas appliquées au cours de la période d'enquête est incorrecte sur le plan factuel étant donné que le prélèvement à l'exportation était bel et bien en vigueur au cours de la période d'enquête.
- (108) La Commission a récusé la deuxième branche de l'argument. Si les pouvoirs publics indonésiens avaient l'intention de ne plus imposer de restrictions à l'exportation sur l'HPB et ses produits dérivés, ils auraient abrogé la législation. La fixation provisoire du taux du prélèvement et de la taxe à l'exportation à zéro donne à penser que les pouvoirs publics indonésiens comptent toujours pouvoir faire usage de ces restrictions à l'avenir. Cette conclusion peut aussi être corroborée par des déclarations publiques de membres des pouvoirs publics indonésiens. Par exemple, un article de presse du 25 septembre 2019 rapporte ce qui suit: «Le gouvernement a décidé de suspendre une taxe à l'exportation frappant l'huile de palme brute (HPB) et ses produits dérivés jusqu'à l'année prochaine afin d'alléger la charge financière pesant sur les producteurs d'huile de palme, confrontés à une baisse des prix de l'HPB sur les marchés mondiaux. Mardi, à Jakarta, Darmin Nasution, ministre de la coordination économique, a déclaré que la taxe à l'exportation était suspendue jusqu'à janvier de l'année prochaine alors que le gouvernement s'attelle officiellement à la mise en œuvre de son programme obligatoire relatif au biodiesel B30. Darmin a ajouté qu'il espérait que la mise en œuvre de la politique relative au biodiesel B30, supposée faire augmenter considérablement la demande d'huile de palme, permettrait de pousser à la hausse les prix de l'huile de palme sur le marché intérieur. Il a déclaré que la suspension de la taxe à l'exportation avait été approuvée par le président Joko "Jokowi" Widodo. En vertu d'un règlement du ministère des finances de 2019, le gouvernement aurait imposé une taxe à l'exportation s'élevant jusqu'à 25 USD/tonne pour une fourchette de prix comprise entre 570 et 619 USD par tonne et jusqu'à 50 USD par tonne au-delà de 619 USD/tonne. Le 20 septembre, le prix de l'HPB s'était établi à 574,9 USD/tonne. Il devrait accuser une légère baisse à 570 USD/tonne jusqu'à la fin de cette année. Le ministre a dès lors demandé que le règlement soit révisé pour permettre la suspension de la taxe à l'exportation car, selon la formule de prix expliquée ci-dessus, elle était toujours applicable.»⁽¹⁴⁾
- (109) Cette déclaration établit également un lien direct entre l'imposition de restrictions à l'exportation (ainsi que d'autres éléments visant à induire le comportement particulier des fournisseurs d'HPB) et le niveau effectif des prix sur le marché intérieur. Elle démontre également que les pouvoirs publics indonésiens utilisent ces instruments afin d'influencer le niveau des prix.
- (110) Malgré l'allégation formulée par les pouvoirs publics indonésiens et Wilmar dans leurs observations sur les conclusions définitives, la Commission a conclu que les pouvoirs publics indonésiens avaient l'intention à l'avenir de continuer à utiliser le prélèvement à l'exportation et éventuellement la taxe à l'exportation. Gardant à l'esprit également qu'il ne s'agit là que de certains des instruments dont disposent les pouvoirs publics pour fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquante, le fait que les pouvoirs publics indonésiens se soient provisoirement abstenus de percevoir des taxes et des prélèvements ne saurait remettre en cause l'existence d'une contribution financière.

3.2.2. *Absence de preuve quant à l'existence d'une action de charger ou d'ordonner au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) iv), du règlement de base*

- (111) Les producteurs-exportateurs ont unanimement affirmé que la conclusion de la Commission relative à l'existence d'une action de charger ou d'ordonner repose sur une constatation erronée, à savoir que la taxe et le prélèvement à l'exportation sur l'HPB et ses dérivés, imposés par les pouvoirs publics indonésiens, sont conçus pour soutenir l'industrie du biodiesel. Wilmar et Permata ont renchéri en déclarant que la Commission s'était trompée en établissant que les prix intérieurs de l'HPB étaient fixés, de facto, par PT Perkebunan Nusantara, un producteur d'HPB détenu à 100 % par les pouvoirs publics indonésiens (ci-après «PTPN»).
- (112) S'agissant de la première affirmation, les producteurs-exportateurs ont ajouté que, pendant la période d'enquête, le taux de la taxe à l'exportation était de zéro et qu'elle était donc dénuée de pertinence pour l'évaluation. Le prélèvement à l'exportation, lui, n'était pas de zéro, mais il n'était de toute façon pas conçu pour soutenir l'industrie du biodiesel mais pour financer l'OPPF.

⁽¹⁴⁾ <https://www.thejakartapost.com/news/2019/09/25/palm-oil-export-levies-suspended-to-help-producers-cope-with-low-prices.html>, dernière consultation le 21 octobre 2019.

- (113) La Commission a reconnu, au considérant 88 du règlement provisoire, que le taux de la taxe à l'exportation était fixé à zéro pendant la période d'enquête. Cependant, même si elle n'a pas été mise en œuvre au cours de la période d'enquête compte tenu des circonstances particulières du marché, la taxe à l'exportation constitue une preuve des outils utilisés par les pouvoirs publics indonésiens pour inciter les fournisseurs d'HPB à fournir de l'HPB en échange d'une rémunération moins qu'adéquate. En outre, la Commission a noté que la taxe à l'exportation, même nulle durant la période d'enquête, n'a pas été abrogée par les pouvoirs publics indonésiens. La Commission a également remarqué que, comme indiqué aux considérants 117 à 121 du règlement provisoire, il n'a pas été contesté que l'intention des pouvoirs publics indonésiens en utilisant la taxe à l'exportation consistait à maintenir les prix intérieurs de l'HPB à un niveau artificiellement bas.
- (114) En ce qui concerne le prélèvement à l'exportation, la Commission a souligné que, même si la législation imposant le prélèvement à l'exportation ne mentionne pas explicitement que ce dernier est conçu pour soutenir l'industrie du biodiesel en fournissant de l'HPB à des prix moins élevés, les prélèvements à l'exportation qui intègrent l'OPPF soutiennent dans les faits exclusivement l'industrie du biodiesel, par l'intermédiaire des subventions de l'OPPF. Au cours de l'enquête, la Commission a en effet pu vérifier que, bien que sa mission formelle soit plus générale, l'OPPF a presque exclusivement soutenu l'industrie du biodiesel au cours de la période d'enquête.
- (115) De surcroît, l'instauration du prélèvement à l'exportation en 2015 par les pouvoirs publics indonésiens a coïncidé avec une période où les prix indonésiens de l'HPB étaient presque identiques aux prix mondiaux. À cet égard, et comme cela a déjà été démontré aux considérants 64 à 68 du règlement provisoire, il convient de ne pas examiner le prélèvement à l'exportation isolément, mais dans le contexte d'un ensemble de mesures plus vaste, destinées à soutenir l'industrie du biodiesel et à réguler les prix intérieurs de l'HPB.
- (116) De plus, la Commission a noté que, dans la pratique, le prélèvement à l'exportation a atteint l'objectif visé, à savoir une baisse des prix de l'HPB sur le marché intérieur. Dans son analyse, elle a d'abord constaté une différence entre les prix intérieurs et les prix à l'exportation de l'HPB indonésienne. La Commission a estimé que cette différence de prix pouvait s'expliquer par le fait que l'imposition même du prélèvement à l'exportation exerçait une pression à la baisse sur les prix intérieurs en conservant artificiellement l'HPB dans le pays aux prix bas fixés par les pouvoirs publics indonésiens et, de facto, suivis par les fournisseurs d'HPB.
- (117) Le fait que les pouvoirs publics indonésiens n'aient pas abrogé la taxe à l'exportation, mais se sont contentés de fixer son taux à zéro indique clairement qu'ils persistent à vouloir maintenir les prix de l'HPB à un faible niveau. Après avoir mis en place deux instruments ayant le même effet sur les prix intérieurs de l'HPB et ayant atteint l'effet recherché, les pouvoirs publics indonésiens avaient donc rationnellement décidé de ne conserver en activité que celui doté du plus grand éventail d'effets recherchés (c'est-à-dire le maintien des prix de l'HPB à un faible niveau et le financement de l'OPPF), c'est-à-dire le prélèvement à l'exportation.
- (118) La Commission a donc confirmé que le système global de restrictions à l'exportation mis en place par les pouvoirs publics indonésiens était conçu pour favoriser l'industrie du biodiesel en maintenant les prix intérieurs de l'HPB à un niveau artificiellement bas (par opposition à un simple effet secondaire d'une mesure publique visant à percevoir des recettes publiques).
- (119) À l'appui de l'affirmation selon laquelle les prix intérieurs de l'HPB ne sont pas fixés de facto par les pouvoirs publics indonésiens, Wilmar a ajouté que la conclusion de la Commission était incorrecte pour les raisons suivantes:
- les offres soumises par les acheteurs intéressés sont généralement fondées sur les prix du marché international;
 - la procédure d'appel d'offres est très compétitive et PTPN peut faire une contre-offre plus élevée si le prix est jugé trop faible;
 - il n'existe aucune preuve à l'appui de l'affirmation de la Commission selon laquelle PTPN n'agit pas en tant qu'opérateur rationnel;
 - les fournisseurs nationaux d'HPB décident — ou non — de vendre leur HPB, et à quel prix, en fonction du résultat des appels d'offres;
 - le fait que PTPN vende l'HPB au moyen d'appels d'offres publics en fait un «preneur de prix» plutôt qu'un «faiseur de prix».
- (120) En réponse à l'argument mentionné au point a) ci-dessus, la Commission a rappelé que, comme indiqué aux considérants 91 à 99 et 126 du règlement provisoire, elle a dû se fonder sur les données à sa disposition, vu le manque de coopération des fournisseurs d'HPB et de PTPN. Dans leurs observations sur le règlement provisoire, aucun producteur-exportateur n'a fourni le moindre élément prouvant la manière dont ils formulent leurs offres pour l'HPB, se contentant d'affirmer vaguement qu'elles sont globalement fondées sur les «prix du marché international».

- (121) En l'absence de preuves vérifiables de cette affirmation, la Commission l'a rejetée. Loin de fixer leurs prix de manière indépendante en tenant compte des prix internationaux, les fournisseurs d'HPB suivent les prix de l'HPB fixés de fait par PTPN.
- (122) En réponse à l'argument mentionné au point b), la Commission a expliqué au considérant 133 du règlement provisoire que PTPN n'avait en réalité aucune obligation d'exiger un prix plus élevé si les offres reçues étaient inférieures à l'«idée de prix» qui avait été fixée pour la journée. En fait, la Commission a établi, lors de la visite de vérification, que PTPN acceptait régulièrement des offres inférieures au prix en question.
- (123) La Commission a, en outre, fait observer que, comme expliqué à la section 3.3.2 du règlement provisoire, elle a appliqué les dispositions de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base étant donné que PTPN n'avait pas répondu à l'annexe B jointe au questionnaire antisubventions (questionnaire destiné aux fournisseurs d'huile de palme) adressé à tous les producteurs et distributeurs d'huile de palme. De plus, durant la visite de vérification effectuée dans les locaux des pouvoirs publics indonésiens, PTPN n'a pas précisé comment l'entreprise fixe l'«idée de prix» journalière pour l'HPB, se bornant à expliquer vaguement que celle-ci est fondée sur des critères de référence internationaux, sans fournir d'informations détaillées.
- (124) La Commission n'a donc pu obtenir aucun élément prouvant que l'«idée de prix» reflète un quelconque prix du marché résultant d'un appel d'offres concurrentiel. Au contraire, la Commission a constaté que le prix intérieur de l'HPB était inférieur à tous les prétendus critères de référence internationaux (y compris le prix indonésien à l'exportation) qui étaient censés être à la base des prix pratiqués par PTPN.
- (125) En ce qui concerne l'argument mentionné au point c), la Commission a relevé que PTPN n'avait pas répondu au questionnaire de la Commission évoqué ci-dessus. La Commission s'est donc appuyée sur les données dont elle disposait. Au cours de la vérification auprès des pouvoirs publics indonésiens, PTPN a produit une copie de ses comptes vérifiés pour 2016 et 2017. Ceux-ci ont montré que PTPN opérait à perte. Plus tard, après même le délai fixé pour présenter des observations sur la lettre annonçant que la Commission se fonderait sur les données disponibles, PTPN a fourni des informations supplémentaires, au sujet desquelles les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé qu'elles devraient modifier l'appréciation de la Commission. Cette dernière a répondu que ces informations avaient été fournies très tard et largement au-delà de tout délai. Pour l'année 2018, PTPN n'a pas produit de comptes vérifiés. En ce qui concerne la dernière période, la Commission n'a donc reçu de comptes vérifiés que pour un quart de la période d'enquête (le dernier trimestre de 2017). Les comptes vérifiés reçus par la Commission montraient que PTPN opérait à perte. Les informations fournies tardivement par les pouvoirs publics indonésiens concernant la période comprise entre 2016 et la période d'enquête (en particulier un tableau Excel) visaient à montrer que les activités de PTPN dans le secteur de l'HPB (qui représente la majorité de ses activités) étaient rentables et que la société avait réalisé les mêmes bénéfices sur ses ventes intérieures et à l'exportation. Aucun compte vérifié ne venait cependant étayer ces informations. Au contraire, celles qui résultaient des comptes vérifiés confirmaient que PTPN ne réalisait pas de bénéfices dans le cadre de ses ventes d'HPB et ne se comportait donc pas comme le ferait un opérateur économique rationnel. En tout état de cause, la Commission a souligné qu'il était impossible d'accepter des informations présentées à un stade aussi avancé (après même les observations sur le règlement provisoire) parce qu'elles ne pouvaient pas être vérifiées. Cet argument a donc été rejeté.
- (126) En réponse à l'argument présenté au point d), les pouvoirs publics indonésiens et les producteurs-exportateurs ont également déclaré que la Commission n'était pas parvenue à démontrer que le comportement des fournisseurs d'HPB était irrationnel puisque ces derniers étaient rentables. Cette allégation concerne les fournisseurs d'HPB qui ont répondu au questionnaire de la Commission ainsi que PTPN ⁽¹⁵⁾.
- (127) La Commission a estimé que la notion de comportement irrationnel n'est pas limitée aux cas où une entreprise fonctionne à perte, mais comprend également ceux où les mesures prises rendent l'activité commerciale moins avantageuse (moins rentable). Elle a constaté qu'il existait une nette différence entre les prix intérieurs et les prix à l'exportation de l'HPB en Indonésie, de sorte que si le prélèvement à l'exportation n'existait pas, c'est la vente à l'exportation qui serait plus rentable pour les fournisseurs d'HPB.

⁽¹⁵⁾ Comme expliqué plus bas au considérant 142, la Commission n'a pas pu tirer la moindre conclusion des réponses fournies par les fournisseurs d'HPB concernant leur rentabilité.

- (128) Qui plus est, la constatation selon laquelle le système de restrictions à l'exportation mis en place par les pouvoirs publics indonésiens empêche effectivement les producteurs indonésiens d'HPB d'agir de manière rationnelle est corroborée par le fait que l'on s'attend à une augmentation des exportations à la suite de la suspension du prélèvement. À ce propos, un article de presse récent a souligné ce qui suit: «Selon les prévisions de l'Association indonésienne de l'huile de palme, ou GAPKI, les exportations d'HPB du pays pourraient grimper de 10 % à 15 % une fois que le prélèvement à l'exportation aura été ramené à zéro, contre 50 dollars/tonne précédemment, a déclaré son secrétaire général, M. Togar Sitanggang. M. Sitanggang a estimé que les exportations mensuelles d'HPB d'Indonésie étaient déjà passées de 700 000 tonnes en moyenne auparavant à une quantité se situant entre 800 000 à 900 000 tonnes. Il n'y aurait rien de surprenant à ce que les exportations mensuelles d'HPB atteignent le million de tonnes si le prélèvement à l'exportation reste à zéro, a-t-il ajouté. Les estimations de la GAPKI montrent que l'Indonésie a déjà exporté 6 millions de tonnes d'HPB cette année, soit environ un cinquième de ses exportations totales cumulées depuis le début de l'année d'HPB et d'autres produits dérivés de l'huile de palme.»⁽¹⁶⁾
- (129) Un autre article de presse confirme le constat selon lequel la perception du prélèvement à l'exportation a pour effet d'inciter les fournisseurs d'HPB à vendre sur le marché intérieur plutôt qu'à vendre pour un plus grand profit sur le marché à l'exportation. Dans cet article, une analyste indépendante avait jugé «cette nouvelle (c'est-à-dire la fixation du prélèvement à l'exportation à zéro) positive pour les planteurs en amont, tournés vers l'Indonésie, dans la mesure où la révision des taux du prélèvement à l'exportation pourrait contribuer à maintenir les prix de l'HPB à leurs niveaux actuels. Toutefois, M^{me} Ng ne s'attend pas à un bénéfice net pour les planteurs dans les prévisions pour l'exercice 2019-2020 et prévient que la nouvelle est négative pour les entreprises indonésiennes de transformation, situées en aval, étant donné que le prélèvement révisé, avec des prix de l'HPB moins élevés, réduira leur avantage en termes de marge, qui correspond actuellement à la différence de prix entre l'HPB et les produits transformés à base de palme. «Nous persistons à penser que la suppression du prélèvement à l'exportation augmentera la compétitivité des exportateurs indonésiens d'huile de palme grâce à une économie se situant entre 20 et 50 USD/tonne de taxe à l'exportation lorsque le prix de l'HPB est inférieur à 570 USD/tonne. La majeure partie des économies réalisées reviendra probablement aux agriculteurs indonésiens via des prix plus élevés de l'HPB sur le marché intérieur»⁽¹⁷⁾.
- (130) Cet article de presse corrobore également la conclusion selon laquelle l'effet recherché avec le prélèvement à l'exportation, à savoir la compression des prix intérieurs de l'HPB, a été atteint. La persistance de quelques exportations d'HPB en provenance d'Indonésie ne signifie pas que les mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens pour maintenir l'HPB en Indonésie n'ont pas incité les fournisseurs d'HPB à adopter un comportement économique irrationnel. La Commission a donc rejeté ces allégations.
- (131) Enfin, en ce qui concerne l'objection émise au point e), la Commission a observé qu'afin d'étayer son argument quant au rôle de preneur de prix prétendument joué par PTPN, Wilmar n'a que partiellement cité le considérant 146 du règlement provisoire. Ce faisant, Wilmar a prétendu que la Commission était parvenue à une conclusion qui, en réalité, contredit celle qui figure réellement dans ce considérant. En particulier, après avoir indiqué que, «[e]n outre, l'enquête a montré qu'en termes de pouvoir de négociation, le marché est caractérisé par un important déséquilibre favorable aux acheteurs d'HPB», comme l'a correctement cité Wilmar, la Commission a expliqué que «[...] Dans ce contexte, tout acheteur disposera d'un pouvoir d'achat tel qu'il pourra résister à toute tentative de son fournisseur de demander un prix supérieur à celui fixé par les pouvoirs publics indonésiens. Par conséquent, la Commission a conclu qu'en communiquant de manière transparente les prix du jour de l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens, par l'intermédiaire de PTPN, fixent en réalité les prix quotidiens maximaux de l'HPB en Indonésie». En d'autres termes, le considérant 146 du règlement provisoire arrive à une conclusion opposée à celle que fait valoir Wilmar. En fait, PTPN agit comme un faiseur de prix de l'HPB sur le marché, étant donné que, dans les faits, les fournisseurs d'HPB suivent ce prix malgré la structure du marché (qui montre en principe que les fournisseurs d'HPB disposent d'un pouvoir de négociation important, qui n'est pas utilisé contre les acheteurs).
- (132) Outre cette erreur factuelle, la Commission a également relevé que l'observation de Wilmar n'était étayée par aucune preuve factuelle. En l'absence de toute preuve factuelle nouvelle, la Commission a rejeté cette objection.
- (133) Wilmar a également reproché à la Commission de ne pas avoir réussi à prouver que les pouvoirs publics indonésiens incitent les fournisseurs d'HPB à fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

⁽¹⁶⁾ <https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1125599/Indonesia-CPO-exports-get-boost-from-levy-relief>, consulté le 23 septembre 2019.

⁽¹⁷⁾ <https://www.theedgesingapore.com/new-indonesian-export-levies-great-news-upstream-planters-threat-processors-cgs-cimb>, consulté le 23 septembre 2019.

- (134) La Commission a relevé que Wilmar n'avait avancé aucune preuve du contraire. Elle rappelle à cet égard l'affirmation de l'EBB concernant le nombre limité de réponses au questionnaire fournies par les fournisseurs d'HPB. En l'absence de coopération de la part des fournisseurs d'HPB et sur la base des informations figurant dans le règlement provisoire, la Commission a estimé qu'il existait des éléments de preuve significatifs montrant que les pouvoirs publics indonésiens ont chargé les fournisseurs d'HPB de fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate ou qu'ils leur ont ordonné de le faire, en vue d'atteindre les objectifs stratégiques des pouvoirs publics indonésiens, à savoir le soutien du développement de l'industrie du biodiesel.
- (135) Qui plus est, la Commission a fait observer que l'allégation de Wilmar contredit le constat factuel incontesté selon lequel virtuellement tous les achats intérieurs d'HPB en Indonésie sont effectués aux prix PTPN du jour, ajustés pour tenir compte des coûts de transport examinés au considérant 168 du règlement provisoire. Si l'argument de Wilmar était juste et si les fournisseurs d'HPB agissaient de manière absolument indépendante des orientations données par les pouvoirs publics, il serait impossible d'expliquer un alignement aussi parfait des prix de l'HPB sur un marché fragmenté.
- (136) La Commission a donc rejeté cette allégation.
- (137) Wilmar a également affirmé que la Commission n'avait pas réussi à démontrer que les pouvoirs publics indonésiens avaient chargé les fournisseurs d'HPB de fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate ou le leur avaient ordonné. Son affirmation repose essentiellement sur le fait que, premièrement, PTPN n'est pas un faiseur de prix et que l'HPB n'est donc pas fournie à une rémunération moins qu'adéquate et que, deuxièmement, rien n'empêche les fournisseurs d'HPB de vendre sur le marché à l'exportation.
- (138) La Commission a déjà examiné et rejeté ces arguments aux considérants 127 à 135. Elle a donc considéré que l'allégation de Wilmar reposait sur des faits inexacts et ne saurait être admise. Les preuves apparues dans le cadre de la présente enquête ont montré que PTPN agit comme un faiseur de prix pour l'HPB sur le marché et que les mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens limitent les possibilités d'exportation d'HPB pour les fournisseurs.
- (139) Des arguments similaires ont été avancés par les pouvoirs publics indonésiens, PT Intibenua Perkasatama et PT Musim Mas (ci-après le «groupe Musim Mas») et Permata. Dans leurs observations, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu que les prix de l'HPB sont déterminés par les forces du marché et que les acheteurs formulent généralement leurs idées de prix sur la base des prix du marché international.
- (140) La Commission a déjà examiné des arguments similaires aux considérants 62 à 96, avant d'en conclure qu'ils ne pouvaient être acceptés. Elle maintient cette même conclusion s'agissant des allégations des pouvoirs publics indonésiens. La Commission a de nouveau relevé que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient fourni aucun élément de preuve nouveau à l'appui de leur thèse.
- (141) Les pouvoirs publics indonésiens ont également prétendu que la Commission n'avait pas réussi à prouver qu'il existait un lien démontrable entre le comportement des producteurs d'HPB et les mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens. La Commission a rappelé à ce propos la conclusion figurant au considérant 168 du règlement provisoire, réitérée au considérant 137. À ses yeux, le fait que les fournisseurs indépendants d'HPB suivent tous, presque toujours, les prix PTPN constitue une preuve sans équivoque de l'existence de ce lien, surtout dans un marché fragmenté eu égard au nombre de fournisseurs d'HPB et, géographiquement, à l'existence de plusieurs îles, et dans une situation où les prix intérieurs de l'HPB ne correspondent pas à ce qui, en l'absence des mesures ciblées prises par les pouvoirs publics indonésiens, serait un prix de marché non faussé.
- (142) Dans leurs observations, les pouvoirs publics indonésiens ont également avancé que la Commission leur avait demandé, ainsi qu'aux fournisseurs indépendants d'HPB, de fournir des informations détaillées, mais n'avait pas vérifié ces informations par la suite. Ils ont également accusé la Commission de n'avoir absolument pas tenu compte de ces informations pour parvenir à ses conclusions. Enfin, ils ont affirmé que la Commission avait appliqué l'article 28 du règlement de base aux pouvoirs publics indonésiens au motif que ceux-ci n'avaient pas exigé plus de réponses de ce type et pas obtenu davantage d'informations de la part de PTPN.

- (143) Selon la Commission, cette allégation est factuellement inexacte. Elle a bel et bien analysé toutes les réponses reçues des fournisseurs d'HPB. Elle a toutefois noté que, malgré tous les rappels envoyés, seul un fournisseur indépendant d'HPB a fourni une version publique de sa réponse. Conformément à l'article 29, paragraphe 3, du règlement de base, la Commission peut écarter les informations qui sont produites sans être accompagnées d'un résumé approprié. En outre, la grande majorité des réponses étaient incomplètes et bon nombre d'entre elles ne contenaient aucune information concernant la rentabilité. La Commission n'a donc pas pu en tirer la moindre conclusion. En fait, le manque de coopération de la part des pouvoirs publics indonésiens et des fournisseurs d'HPB a constitué une indication supplémentaire du fait que les fournisseurs d'HPB obéissaient à un commandement des pouvoirs publics indonésiens, visant à soutenir les producteurs de biodiesel.
- (144) Il est également injustifié de prétendre, comme le font les pouvoirs publics indonésiens, que la Commission n'a pas tenu compte de la réponse de PTPN. Comme expliqué précédemment, la Commission a vainement et itérativement demandé à PTPN de coopérer. Comme indiqué aux considérants 29 et 30 du règlement provisoire, la Commission a constaté que PTPN, détenue à 100 % par les pouvoirs publics indonésiens, n'avait pas répondu à l'annexe B du questionnaire des pouvoirs publics indonésiens dans le délai imparti. Elle a donc envoyé aux pouvoirs publics indonésiens une lettre au titre de l'article 28, concernant uniquement les informations spécifiques qui n'avaient pas été fournies. Comme indiqué au considérant 98 du règlement provisoire, les pouvoirs publics indonésiens ont transmis une réponse à l'annexe B pour PTPN le 30 juin 2019. Cette date était bien postérieure à la date limite fixée pour la production de ces informations (le 14 mars 2019) et à la visite de vérification effectuée dans les locaux des pouvoirs publics indonésiens. Autrement dit, la réponse a été fournie bien après le délai imparti, elle n'était pas vérifiable et les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas agi au mieux de leurs possibilités, au sens de l'article 28 du règlement de base. La Commission a, en toute hypothèse, utilisé tous les éléments de preuve fournis par PTPN qui ont pu être vérifiés. Par conséquent, elle a correctement évalué les informations fournies par PTPN ainsi que les autres données disponibles, relatives au marché de l'HPB en Indonésie.
- (145) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens, le groupe Permata et Wilmar ont reproché à la Commission d'avoir commis une erreur en concluant à l'exercice d'une action de charger ou d'ordonner à l'égard des fournisseurs d'HPB, et ce pour les raisons suivantes:
- a) les restrictions à l'exportation ne visent pas à soutenir l'industrie du biodiesel et toute incidence sur les prix est un simple effet secondaire des mesures;
 - b) PTPN fixe ses prix au moyen d'appels d'offres et est rentable;
 - c) l'alignement des prix des fournisseurs d'HPB sur ceux de PTPN ne démontre pas l'existence d'une action de charger ou d'ordonner de la part des pouvoirs publics indonésiens;
 - d) les fournisseurs d'HPB sont des opérateurs rationnels en économie de marché et la Commission n'a pas vérifié leurs réponses; et
 - e) la Commission n'a pas réussi à établir un lien démontrable entre l'action des pouvoirs publics indonésiens, par l'intermédiaire de PTPN, et celle des fournisseurs d'HPB. D'après les pouvoirs publics indonésiens, la part de marché limitée de PTPN ne lui permettrait pas de fixer les prix du marché.
- (146) Premièrement, la Commission a fait observer que le prélèvement à l'exportation vise expressément à financer l'OPPF et que ce dernier, bien que conçu pour soutenir l'industrie de l'huile de palme au sens large, ne soutient dans les faits que l'industrie du biodiesel, ainsi qu'il est expliqué aux considérants 76 et 77 du règlement provisoire. La Commission a en outre conclu que le soutien apporté à l'industrie du biodiesel par les pouvoirs publics indonésiens prend également la forme de la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Cet objectif est atteint par l'effet combiné de différentes mesures, parmi lesquelles figure le prélèvement à l'exportation.
- (147) La Commission a dès lors conclu que, dès le départ, l'imposition du prélèvement à l'exportation poursuivait deux objectifs distincts: d'une part, financer l'OPPF et, d'autre part, faire partie d'un ensemble de mesures visant à faire baisser les prix intérieurs. De l'avis de la Commission, les pouvoirs publics indonésiens ont délibérément voulu obtenir cet effet sur le marché (et y sont parvenus); il ne s'agit pas d'un simple effet secondaire d'une politique publique.

- (148) En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle PTPN fixe ses prix au moyen d'appels d'offres et que, dès lors, le résultat devrait être considéré comme étant le prix du marché, la Commission rappelle que, comme indiqué aux considérants 91 à 99 et 126 du règlement provisoire, vu le manque de coopération des fournisseurs d'HPB et de PTPN, elle a dû se fonder sur les données à sa disposition. Dans leurs observations sur le règlement provisoire, aucun des producteurs-exportateurs n'a fourni le moindre élément probant concernant la façon dont ils formulent leurs offres pour l'HPB, se contentant d'affirmer vaguement qu'elles sont globalement fondées sur les «prix du marché international». Or il n'existe aucune preuve directe de la manière dont les fournisseurs d'HPB fixent leurs prix. En revanche, les faits montrent un alignement des prix sur le prix fixé par PTPN.
- (149) À cet égard, dans ses observations sur les conclusions définitives, Wilmar a souligné que les services de la Commission l'avaient interrogé, lors de la visite de vérification dans ses locaux, sur la manière dont il parvenait à la décision sur le prix proposé dans chaque offre à PTPN. Wilmar a en outre expliqué que le rapport de mission ultérieur ne mentionne pas l'absence d'informations. À cet égard, la Commission a fait observer que Wilmar ne contestait pas que les informations qu'il avait fournies à cette occasion étaient très vagues. De plus, elle a constaté que Wilmar n'a pas jugé bon de fournir des informations plus détaillées sur ce mécanisme à un stade ultérieur de la présente enquête, en dépit du fait que la Commission l'ait mentionné à plusieurs reprises.
- (150) En l'absence de preuves vérifiables de cette affirmation, la Commission l'a rejetée. Loin de fixer leurs prix de manière indépendante sur la base des prix internationaux, les fournisseurs d'HPB suivent les prix de l'HPB fixés dans les faits par PTPN.
- (151) En réponse à l'allégation selon laquelle PTPN est rentable, la Commission a indiqué, en sus de ce qui a déjà été expliqué aux considérants 125 et 144, que les pouvoirs publics indonésiens ont présenté tardivement les comptes vérifiés de PTPN pour 2018 (après la communication des conclusions définitives). Une traduction n'a toutefois été fournie que pour une partie de ces comptes seulement. Bien que les comptes 2018 semblent montrer que PTPN réalisait des bénéfices cette année-là, la Commission n'a pas été en mesure de les évaluer vu que des parties essentielles n'étaient pas traduites et que ces comptes portaient sur tous les produits et pas seulement sur les recettes tirées des ventes d'HPB. En outre, tel qu'expliqué ci-dessus, les données concernant les ventes d'HPB et l'entreprise dans son ensemble ont été produites tardivement et n'ont donc pas pu être vérifiées. À cela s'ajoute le fait que PTPN n'a pas coopéré à l'enquête. La Commission a donc conclu que l'exactitude de l'allégation formulée ne pouvait être évaluée et que celle-ci devait être rejetée. En ce qui concerne l'argument mentionné au point b) ci-dessus, la Commission a expliqué au considérant 133 du règlement provisoire que PTPN n'avait en réalité aucune obligation de formuler une contre-offre demandant un prix plus élevé si les offres reçues étaient inférieures à l'«idée de prix» qui avait été fixée pour la journée. En fait, la Commission a établi, lors de la visite de vérification, que PTPN acceptait régulièrement des offres inférieures au prix en question. Elle a en outre constaté que les pouvoirs publics indonésiens pouvaient influencer et influençaient les décisions de PTPN concernant sa politique tarifaire ⁽¹⁸⁾.
- (152) En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle l'alignement des prix des fournisseurs d'HPB sur les prix du jour de PTPN est une indication du fait que le marché n'est pas faussé plutôt que de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner, la Commission a constaté que tous les fournisseurs indépendants d'HPB proposaient des prix similaires ou inférieurs au prix du jour de PTPN. Pour la Commission, il ne saurait être question d'une dynamique non faussée du marché: il est contraire au sens commun que, sur un marché concurrentiel, tous les fournisseurs d'HPB ne vendent pas à un prix supérieur à celui fixé par un concurrent (à moins que ledit concurrent ne fixe effectivement le prix maximal pour la marchandise concernée sur le marché et que les pouvoirs publics n'ordonnent à tous les autres acteurs de respecter ce plafond ou ne les y incitent).
- (153) En ce qui concerne l'affirmation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle les producteurs d'HPB sont des opérateurs rationnels agissant en économie de marché étant donné que 70 % de l'HPB est exportée, la Commission a relevé que, d'après des sources publiques, la consommation intérieure d'HPB représente 30 % de la production ⁽¹⁹⁾. Cela signifie que les producteurs d'HPB satisfont complètement la demande intérieure et qu'après avoir répondu à cette demande, ils recourent à l'exportation. Le fait que 70 % de la production d'HPB soit exportée ne contredit dès lors pas la conclusion selon laquelle les fournisseurs d'HPB sont privés d'un choix rationnel, bien au contraire. Si les

⁽¹⁸⁾ Comme expliqué au considérant 133 du règlement provisoire, «lorsque le prix offert par l'acheteur potentiel est inférieur à l'«idée de prix», la question est soumise au conseil d'administration, qui peut décider d'accepter l'offre. La Commission a confirmé lors de la visite de vérification que ces «acceptations» se produisaient régulièrement. En tout état de cause, le fait que les décisions sur les prix soient prises par le conseil d'administration de PTPN, où seuls les pouvoirs publics indonésiens sont représentés, est un signe du contrôle significatif exercé par les pouvoirs publics indonésiens sur PTPN et sur son comportement relatif aux décisions en matière de prix».

⁽¹⁹⁾ Rapport GAIN, «Indonesia: Oilseeds and Products Annual», 2019.

fournisseurs d'HPB indonésiens se comportaient de manière rationnelle, ils ne satisferaient pas la demande intérieure, ils exporteraient toute leur production, ou une proportion nettement plus importante de celle-ci, là où ils peuvent réaliser des bénéfices plus élevés. Ces bénéfices supplémentaires potentiels à l'exportation sont limités par les restrictions à l'exportation utilisées par les pouvoirs publics indonésiens pour inciter les fournisseurs d'HPB à vendre sur le marché intérieur et satisfaire les besoins locaux. Par conséquent, le fait que la demande intérieure soit intégralement satisfaite indique plutôt que les pouvoirs publics indonésiens ont atteint leur objectif consistant à approvisionner le marché intérieur à des prix favorables pour les producteurs de biodiesel.

- (154) Dans ses observations sur les conclusions définitives, Wilmar a ajouté que le fait que la part des exportations d'HPB n'ait pas augmenté après la fixation du taux du prélèvement à l'exportation à zéro montre que la Commission a commis une erreur en concluant que le prélèvement à l'exportation visait à garder l'HPB dans le pays et à en faire baisser le prix.
- (155) La Commission a fait observer à ce propos que les données fournies par Wilmar indiquaient un accroissement de la consommation intérieure et que, dès lors, celle-ci représentait une plus grande proportion de la production totale d'HPB. Cela pourrait étayer l'argument de Wilmar si les pouvoirs publics indonésiens avaient exprimé leur intention de mettre fin au système de restrictions à l'exportation. Or, comme expliqué au considérant 108, telle n'est pas leur intention. Il est évident que le taux du système de restrictions à l'exportation a été fixé à zéro uniquement en réaction à des facteurs externes, à savoir la baisse mondiale des prix de l'huile de palme. Tous les producteurs indonésiens sont bien conscients que ce taux n'est que provisoire et continuent donc de privilégier la satisfaction de la demande intérieure.
- (156) Dans ses observations, Wilmar a également fourni des informations sur les prix, argumentant que, depuis la mise à zéro du taux de prélèvement à l'exportation, les prix intérieurs de l'HPB n'affichent pas d'augmentation sensible. La Commission a analysé ces informations et a indiqué qu'elle n'était pas en mesure d'en déterminer la source; elle n'a donc pas pu vérifier ni évaluer leur exactitude. Toutefois, dans l'hypothèse où elle se fierait à ces données, la Commission a relevé qu'indépendamment de la nature provisoire de la mise à zéro du taux du prélèvement à l'exportation, elles montrent un alignement des prix intérieurs sur les prix à l'exportation. En particulier, alors qu'au cours de la période d'enquête, l'écart moyen entre les deux prix tournait aux alentours de 50 USD/tonne, il ressort des données produites par Wilmar que les prix intérieurs ont augmenté pour se rapprocher des prix à l'exportation et que la différence est désormais inférieure à 20 USD/tonne. Le fait que les prix intérieurs n'aient pas augmenté de manière substantielle dans l'absolu tient simplement au fait que les prix mondiaux ont chuté.
- (157) La Commission estime que ces données corroborent sa conclusion selon laquelle le système de restrictions à l'exportation est conçu, entre autres et en combinaison avec d'autres mesures, pour exercer une pression à la baisse sur les prix intérieurs de l'HPB.
- (158) En ce qui concerne l'allégation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle la Commission n'a pas vérifié les réponses des fournisseurs indépendants d'HPB, la Commission constate que celle-ci est factuellement incorrecte. En effet, comme indiqué au considérant 143, la Commission a dûment analysé toutes les réponses reçues, mais elle a remarqué qu'elles étaient en grande majorité incomplètes et que nombre d'entre elles ne contenaient pas d'informations sur la rentabilité et n'étaient pas accompagnées d'une version non confidentielle.
- (159) Outre cette allégation, les pouvoirs publics indonésiens ont avancé que les affirmations de la Commission figurant dans les conclusions définitives et rapportées au considérant 143 étaient incorrectes, car ils n'ont pas trouvé de trace des rappels dans le dossier public. À cet égard, la Commission a relevé que ces rappels font partie du dossier à diffusion limitée et qu'ils figurent sur la liste des documents à diffusion limitée à la disposition des parties intéressées. La Commission a néanmoins fourni aux pouvoirs publics indonésiens une liste des numéros sous lesquels ils ont été enregistrés au cours de l'audition qui s'est tenue le 16 octobre 2019. La Commission a également fait observer que les questionnaires envoyés aux fournisseurs indépendants d'HPB faisaient partie du questionnaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens et que, dès lors, la responsabilité de la coordination, de la collecte et de l'envoi en temps utile des réponses complètes incombait entièrement à ces derniers.
- (160) Relativement à l'allégation formulée au point e) ci-dessus, la Commission a expliqué aux considérants 124 à 143 du règlement provisoire, comment les pouvoirs publics indonésiens, par l'intermédiaire de PTPN, agissent en tant que faiseur de prix sur le marché intérieur indonésien et comment tous les fournisseurs indépendants d'HPB suivent ces indications de prix. Dans leurs observations sur les conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que, vu la part de marché limitée de PTPN, ce résultat est peu probable. La Commission a cependant relevé que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient fourni aucun élément de preuve factuel apte à appuyer cette affirmation et à infirmer la conclusion de la Commission.

(161) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission a rejeté les allégations des pouvoirs publics indonésiens et des producteurs-exportateurs, et a confirmé sa conclusion quant à l'existence d'une action de charger ou d'ordonner.

3.2.3. Absence de preuve quant à l'existence d'un soutien des revenus ou d'un soutien des prix au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base

(162) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens et les producteurs-exportateurs ont affirmé que la Commission n'avait pas prouvé l'existence d'un soutien des revenus et des prix en faveur des producteurs de biodiesel conformément au niveau de preuve exigé par la jurisprudence de l'OMC.

(163) Sur ce point, la Commission a fait observer que ni les pouvoirs publics indonésiens ni les producteurs-exportateurs n'ont fourni d'informations ou de preuves nouvelles aptes à étayer une allégation d'absence de soutien des revenus ou des prix. Ils se sont contentés d'exprimer leur désaccord avec l'interprétation de la jurisprudence suivie par la Commission. Cette dernière a estimé que l'analyse effectuée à la section 3.3.3.7 du règlement provisoire satisfait au niveau de preuve fixé par le règlement de base, l'accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires (ci-après l'«Accord SMC») et la jurisprudence de l'OMC.

(164) En l'absence de tout élément de fait nouveau susceptible d'entraîner un réexamen de son constat, la Commission a confirmé la conclusion figurant au point 3.3.3.7 du règlement provisoire.

(165) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont reproché à la Commission d'avoir commis une erreur en concluant à l'existence du soutien des revenus et des prix, car cela suppose l'existence d'une mesure garantissant un certain résultat et non d'une quelconque mesure produisant un effet accessoire sur les prix.

(166) À cet égard, la Commission a déjà expliqué aux considérants 153 et 160 que l'ensemble de mesures a pour objectif de réglementer les prix intérieurs et d'exercer une pression à la baisse sur ceux-ci, et qu'il ne s'agit pas d'un simple effet secondaire de la politique menée par les pouvoirs publics indonésiens. En outre, la Commission a fait observer que ni les pouvoirs publics indonésiens ni les producteurs-exportateurs n'ont fourni d'informations ou de preuves nouvelles aptes à étayer une allégation d'absence de soutien des revenus ou des prix.

(167) Wilmar a soutenu que la Commission n'avait pas examiné ses observations en réponse aux conclusions provisoires et l'a invitée à le faire.

(168) Contrairement à ce que prétend Wilmar, la Commission a analysé ces allégations et, comme indiqué au considérant 163, elle n'y a trouvé aucun élément de fait nouveau. Wilmar explique plutôt pourquoi il n'est pas d'accord avec l'interprétation faite par la Commission de la jurisprudence de l'OMC et des faits de l'espèce. Dans ces observations, Wilmar donne aussi son point de vue sur le scénario contrefactuel correct.

(169) Par souci de clarté, la Commission a réaffirmé qu'elle était en désaccord avec l'interprétation que donne Wilmar de la jurisprudence de l'OMC et des faits de l'espèce, à la section III.B.3 des observations sur le règlement provisoire, et a confirmé dans son intégralité la conclusion à laquelle elle arrivait à la section 3.3.3.7 du règlement provisoire.

3.2.4. Absence de preuve de l'existence d'une contribution financière: erreur dans la détermination de la référence appropriée

(170) Dans le règlement provisoire, la Commission a considéré que les prix FAB de l'HPB à l'exportation de l'Indonésie vers le reste du monde, tels qu'ils figurent dans les statistiques indonésiennes sur les exportations, constituaient une référence appropriée, car ils sont fixés conformément aux principes de la libre concurrence, concurrencent les prix d'autres produits sur des marchés étrangers, reflètent les conditions prévalant sur le marché en Indonésie et ne sont pas faussés par l'intervention des pouvoirs publics. De plus, la Commission a considéré que la référence utilisée est le meilleur indicateur de ce que serait le prix intérieur indonésien en l'absence de la distorsion due à l'intervention des pouvoirs publics indonésiens. La Commission a également constaté que les prix FAB utilisés comme référence sont conformes aux prix internationaux (le prix CAF Rotterdam par exemple).

(171) La Commission a donc calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires pour chaque producteur-exportateur en fonction de l'avantage conféré au bénéficiaire constaté pour la période d'enquête. Elle a évalué l'avantage comme étant la somme des écarts entre les prix payés pour l'HPB achetée sur le marché intérieur et le prix de référence de l'HPB calculé par mois, pendant la période d'enquête.

- (172) Les pouvoirs publics indonésiens, Wilmar et le groupe Permata ont reproché à la Commission d'avoir commis une erreur, premièrement, en considérant que la référence était appropriée et, deuxièmement, en calculant l'avantage total. Selon eux, le prix FAB à l'exportation inclut le prélèvement à l'exportation et est donc faussé. L'EBB a émis un grief très similaire.
- (173) La Commission a fait remarquer que l'allégation selon laquelle le prix à l'exportation était faussé visait, en substance, à renverser conceptuellement le raisonnement appliqué dans cette affaire. Alors que la Commission a jugé les prix intérieurs de l'HPB artificiellement bas, les exportateurs ont affirmé pour leur part que c'étaient les prix à l'exportation (globalement conformes aux prix internationaux) qui étaient trop élevés. En d'autres termes, le prélèvement à l'exportation rendrait les prix à l'exportation trop élevés. Or c'est le prix sur le marché intérieur qui est faussé, en raison, entre autres, du prélèvement à l'exportation. Pour finir, les pouvoirs publics indonésiens ont souligné, quant à eux, que le prélèvement à l'exportation n'était pas inclus dans le prix à l'exportation utilisé par la Commission dans ses calculs ⁽²⁰⁾. La Commission a pris acte de cet argument des pouvoirs publics indonésiens. Elle a toutefois estimé que les effets du prélèvement à l'exportation étaient intégrés dans le prix FAB. La Commission a en effet considéré que le vendeur tient compte de l'obligation de payer le prélèvement lorsqu'il fixe le prix à l'exportation, qui est communiqué ensuite aux autorités indonésiennes à des fins statistiques.
- (174) Qui plus est, comme indiqué au considérant 198 du règlement provisoire, la Commission a considéré que le prix mensuel FAB à l'exportation, déclaré dans les statistiques indonésiennes, constituait la référence la plus appropriée. Elle a estimé que cette référence était appropriée pour les transactions d'achat individuelles et a constaté que l'incoterm FAB du prix de référence et les incoterms des opérations d'achat effectuées sur le marché intérieur par les producteurs-exportateurs étaient comparables. La Commission n'a reçu aucune observation à cet égard de la part de parties intéressées.
- (175) De plus, Wilmar a prétendu que la Commission avait commis une erreur en calculant le montant de l'avantage dont il avait bénéficié: la Commission aurait dû déduire de l'avantage le montant par lequel le prix d'achat de l'HPB dépasse la référence. La Commission a fait remarquer dans ce contexte qu'elle n'avait pris en considération que les transactions pour lesquelles un avantage avait été conféré (en d'autres termes, où le prix payé par les producteurs-exportateurs était inférieur à la référence). C'est pour ces transactions-là que le programme en question confère des avantages aux producteurs-exportateurs. Cela n'aurait donc aucun sens de déduire des transactions n'ayant pas donné lieu à un avantage puisqu'elles étaient conformes au marché. Dans ce contexte, la Commission a aussi mis en lumière les observations du Groupe spécial de l'OMC dans l'affaire États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine ⁽²¹⁾ qui, examinant la façon dont le ministère du commerce américain (United States Department of Commerce — USDOC) avait déterminé le montant de l'avantage conféré par la subvention en cause, décrite comme consistant en la fourniture de «caoutchouc» moyennant une rémunération moins qu'adéquante ⁽²²⁾, avait fait remarquer qu'il faut analyser les subventions alléguées par rapport à une période particulière pour obtenir en fin de compte le montant global du subventionnement du produit visé par l'enquête ⁽²³⁾ et que «l'article 14 d) de l'[Accord SMC] ne fait référence à aucune notion de compensation, ni d'"avantages négatifs" ou encore de calculs d'une moyenne correspondant à la période couverte par l'enquête, pour un bien particulier» ⁽²⁴⁾. La comparaison consiste à mettre en parallèle les opérations d'achat individuelles et une référence propre à l'opération d'achat. La Commission a procédé à une comparaison opération par opération afin d'établir l'existence d'un avantage et son montant. Le total des avantages constaté par transaction constitue le montant de la subvention. Par conséquent, cet argument est rejeté.

⁽²⁰⁾ t19.005028.

⁽²¹⁾ Voir le rapport du Groupe spécial, *Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine* (WT/DS379/R), paragraphes 11.38 et 11.69.

⁽²²⁾ L'USDOC a calculé des prix de référence du marché mensuels pour chaque type de caoutchouc, sur la base des achats réels de caoutchouc effectués par les producteurs de pneumatiques auprès de sources privées, et a utilisé ces points de référence mensuels pour déterminer sur une base mensuelle si un avantage avait été conféré. Pour chaque producteur de pneumatiques, il a additionné les montants positifs de l'avantage ainsi calculé pour chaque type de caoutchouc pour arriver à un avantage total, correspondant à la période couverte par l'enquête, conféré à ce producteur de pneumatiques pour ce type de caoutchouc. Ces totaux concernant l'avantage par intrant/produit ont ensuite été additionnés pour arriver à l'avantage total conféré au producteur de pneumatiques par la fourniture d'intrants de tous les types par les pouvoirs publics pendant la période couverte par l'enquête. La Chine a argumenté que, si certains achats étaient effectués pendant la période couverte par l'enquête à un prix supérieur au prix de référence ou au prix du marché, le montant total de ces montants «négatifs» de l'avantage, mesurés par rapport au prix de référence, devait, en droit, être déduits des montants «positifs» de l'avantage pour toute la période couverte par l'enquête.

⁽²³⁾ Voir le rapport du Groupe spécial, *Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine* (WT/DS379/R), paragraphe 11.45. Dans le même ordre d'idées, voir l'arrêt du Tribunal du 10 avril 2019 dans l'affaire *Jindal Saw*, T-300/16, ECLI:EU:T:2019:235, points 180 à 182.

⁽²⁴⁾ Voir le rapport du Groupe spécial, *Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine* (WT/DS379/R), points 11.47.

- (176) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont également prétendu que la Commission n'avait pas prouvé l'existence d'un avantage, d'une part, parce qu'il n'est pas logique de trouver un avantage sous la forme de restrictions à l'exportation sur un marché financier concurrentiel et, d'autre part, parce que les prix intérieurs de l'HPB suivent une dynamique de marché concurrentielle.
- (177) À cet égard, la Commission tient à souligner une fois de plus qu'en l'espèce, l'avantage se présente sous la forme d'une fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate. La première allégation des pouvoirs publics indonésiens est donc rejetée.
- (178) En ce qui concerne l'affirmation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle les prix intérieurs de l'HPB suivent une dynamique de marché concurrentielle et non faussée, la Commission renvoie à l'analyse exposée, et notamment au considérant 151.
- (179) La Commission a donc maintenu sa conclusion selon laquelle ce régime confère un avantage aux producteurs-exportateurs.
- (180) Les pouvoirs publics indonésiens ont également prétendu que la Commission s'est trompée dans la détermination de la référence au motif, essentiellement, que celui qu'elle a utilisé inclut le prélèvement à l'exportation et qu'il y a lieu de le déduire de la référence.
- (181) À cet égard, la Commission a constaté une contradiction entre cette affirmation et la réponse des pouvoirs publics indonésiens à la demande d'informations complémentaires du 14 mars 2019. Dans leur réponse, les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré ce qui suit: «[L]es pouvoirs publics indonésiens confirment que les statistiques d'exportation vers l'Union européenne ne couvrent que le biodiesel produit en Indonésie. La valeur déclarée des exportations s'entend FAB et hors taxe/prélèvement à l'exportation.» La Commission a en outre relevé que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient fourni aucun élément factuel nouveau à l'appui de leur affirmation. Comme expliqué au considérant 173, la Commission a considéré que le prix FAB déclaré incluait de facto les effets du prélèvement à l'exportation.
- (182) Wilmar a soutenu que la référence utilisée pour calculer l'avantage était excessive, car une référence «externe au pays» avait été utilisée. Cependant, il convient de rappeler que, lorsqu'elle a déterminé la référence la plus précise et la plus appropriée à utiliser, la Commission n'a pas utilisé de références «externes au pays» telles que celles disponibles en Malaisie ou en Europe, comme le prix CAF Rotterdam. Les prix indonésiens à l'exportation ont été utilisés parce qu'ils étaient indonésiens (et en ce sens, il s'agissait de prix internes au pays) et parce qu'ils représentaient une base de marché fiable à des fins de comparaison. Cet argument a donc été rejeté.
- (183) Par conséquent, la Commission a confirmé la conclusion à laquelle elle était parvenue au considérant 172.

3.2.5. Spécificité

- (184) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont prétendu que la Commission n'aurait pas démontré la spécificité du programme. Selon eux, une subvention est spécifique si elle concerne une seule branche d'activité.
- (185) La Commission a récusé cet argument. La Commission a fait observer que, dans l'affaire États-Unis — Subventions concernant le coton Upland, le groupe spécial avait expliqué ce qui suit: Selon le texte de l'article 2 de l'accord SMC, une subvention est "spécifique" si elle est spécifique à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production (dénommées dans l'accord SMC "certaines entreprises") relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention. En outre, «[L]e terme "spécificité" s'applique à un groupe de branches de production parce que l'expression "certaines entreprises" est définie au sens large au début de l'article 2.1 comme une entreprise ou une branche de production ou un groupe d'entreprises ou de branches de production»⁽²⁵⁾.
- (186) Dans l'affaire États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs visant certains produits en provenance de Chine, l'Organe d'appel a analysé le terme «certaines entreprises» au sens de l'article 2: «De plus, une subvention est spécifique au sens de l'article 2.1 a) de l'accord SMC lorsque la limitation expresse réserve à "certaines entreprises" (certaines entreprises) la possibilité de bénéficier de cette subvention. Le texte introductif de l'article 2.1 établit que l'expression "certaines entreprises" fait référence à "an enterprise or industry or group of enterprises or industries" (une entreprise ou une branche de production ou un groupe d'entreprises ou de branches de production). Nous

⁽²⁵⁾ Rapport du Groupe spécial, États-Unis — Subventions concernant le coton Upland, WT/DS267/R, add.1 à add.3 et Corr.1, adopté le 21 mars 2005, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS267/AB/R, DSR 2005:II, p. 299, paragraphe 7.1140.

notons d'abord que le mot "certain" est défini comme signifiant "[k]nown and particularized but not explicitly identified: (with sing. noun) a particular, (with pl. noun) some particular, some definite" (connu et caractérisé mais non expressément identifié: (avec nom sing.) un [...] particulier (avec nom pl.) quelques [...] particuliers, quelques [...] définis). Le mot "group" (groupe), quant à lui, est habituellement défini comme signifiant "[a] number of people or things regarded as forming a unity or whole on the grounds of some mutual or common relation or purpose, or classed together because of a degree of similarity" (un certain nombre de personnes ou de choses considérées comme formant une unité ou un ensemble en raison d'une relation ou d'un but mutuel ou commun, ou classées ensemble du fait d'un certain degré de similitude). Passant aux noms dont le sens est précisé par "certaines" et "groupe", nous voyons que le terme "entreprise" (entreprise) peut être défini comme signifiant "[a] business firm, a company" (une entreprise, une société), alors que le terme "industry" (branche de production) signifie "[a] particular form or branch of productive labour; a trade, a manufacture" (forme ou branche particulière d'activité productive; industrie, fabrication). Nous notons que le Groupe spécial États-Unis — Coton upland a considéré qu'"une branche de production", ou un groupe de "branches de production", [pouvait] généralement être désignée selon le type de produits qu'elle fabriqua[it]; que "le concept de 'branche de production' se rapport[ait] aux producteurs de certains produits"; et que la "portée de ce concept [pouvait] dépendre de plusieurs facteurs dans une affaire donnée". Ce qui précède donne à penser que l'expression "certaines entreprises" fait référence à une entreprise ou une branche de production unique ou à une catégorie d'entreprises ou de branches de production qui est connue et caractérisée. Nous pensons néanmoins comme la Chine que ce concept fait intervenir "un certain degré d'indétermination marginale" et, comme le Groupe spécial États-Unis — Coton upland, qu'"une quelconque détermination sur le point de savoir si un certain nombre d'entreprises ou de branches de production constituent "certaines entreprises" ne peut être faite qu'au cas par cas" ⁽²⁶⁾.

- (187) La Commission a donc pris acte que la jurisprudence de l'OMC n'exigeait pas qu'une subvention ne concerne qu'une seule branche d'activité pour être spécifique. Au contraire, elle peut également renvoyer à «une catégorie d'entreprises ou de branches de production qui est connue et caractérisée». En l'espèce, la Commission a conclu au considérant 202 du règlement provisoire que la série de mesures était spécifique parce qu'elle profitait aux entreprises actives dans la chaîne de valeur de l'huile de palme. Dès lors, la Commission — conformément à la jurisprudence de l'OMC — a conclu que la série de mesures est spécifique en ce qu'elle renvoie à «une catégorie d'entreprises ou de branches de production qui est connue et caractérisée». L'argument des pouvoirs publics indonésiens est donc rejeté.

3.3. Soutien des pouvoirs publics à l'industrie du biodiesel à travers l'exonération des droits à l'importation sur les machines importées dans les zones franches

- (188) Comme indiqué au considérant 237 du règlement provisoire, la Commission a calculé l'avantage conféré aux producteurs-exportateurs découlant de l'exonération des droits à l'importation de machines importées comme étant le montant total des droits non acquittés, réparti sur la période d'enquête sur la base de la durée de vie utile des actifs concernés. Les producteurs-exportateurs ont soutenu que, lors du calcul des avantages découlant de l'exonération des droits à l'importation sur les machines importées, la Commission aurait dû répartir les montants reçus sur le chiffre d'affaires total des sociétés concernées et non pas uniquement sur le chiffre d'affaires du produit concerné. Ils ont justifié leur argument en déclarant que la liste des machines importées en franchise de droits comprend des machines utilisées non seulement pour la production de biodiesel, mais aussi pour d'autres produits.
- (189) Dans le questionnaire adressé aux producteurs-exportateurs déjà, la Commission avait demandé aux entreprises de fournir la liste des machines et d'indiquer leur utilisation. La Commission a noté qu'aucun des producteurs-exportateurs n'avait évoqué un éventuel double usage de certaines machines avant la visite de vérification, à un moment où il aurait été possible de vérifier ces informations. Comme il n'était pas possible de vérifier cette allégation, l'argument a été rejeté.
- (190) S'agissant des importations de machines dans les zones franches, la Commission a reçu, après la publication du règlement provisoire, des observations de la part de l'EBB concernant une coopération partielle de Wilmar à cet égard. L'EBB a rappelé que Wilmar n'avait pas révélé le montant des subventions reçues au titre du régime des zones franches. En outre, l'EBB a fait observer que le droit provisoire imposé à Wilmar n'est pas le plus élevé de ceux institués pour ce régime.
- (191) La Commission a confirmé à cet égard qu'en raison du manque partiel de coopération de Wilmar concernant les données relatives aux zones franches, la Commission lui a appliqué les données disponibles, conformément à l'article 28 du règlement de base.

⁽²⁶⁾ Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs visant certains produits en provenance de Chine, WT/DS379/AB/R, 11 mars 2011, DS 379, paragraphe 373.

- (192) À la suite de la communication des conclusions définitives, PT Ciliandra Perkasa a prétendu que la Commission avait commis une erreur en rejetant son argument selon lequel la Commission aurait dû répartir les montants reçus sur le chiffre d'affaires total des sociétés en cause et non pas uniquement sur le chiffre d'affaires du produit concerné. PT Ciliandra Perkasa affirme que la Commission aurait pu deviner à partir de la liste fournie si chaque machine individuelle était utilisée uniquement pour le biodiesel ou avait un double usage.
- (193) La Commission a noté au considérant 189 qu'aucun des producteurs-exportateurs, y compris PT Ciliandra Perkasa, n'a évoqué un éventuel double usage de certaines machines avant la visite de vérification, à un moment où il aurait été possible de vérifier ces informations. Comme il n'était pas possible de vérifier cette allégation, l'argument a été rejeté.

3.4. Observation générale sur la méthode utilisée pour calculer les subventions

- (194) À la suite de la communication des conclusions provisoires, Wilmar a affirmé que la Commission avait commis une erreur en calculant le montant de la subvention, car elle avait procédé en la répartissant sur le chiffre d'affaires. Wilmar soutient que, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement de base, la Commission aurait dû calculer le montant de la subvention par unité du produit subventionné et non pour chaque programme.
- (195) La Commission a relevé qu'aucune subvention n'avait été accordée par référence aux quantités fabriquées, produites, exportées ou transportées. C'est pourquoi le montant total de la subvention avait été réparti sur le chiffre d'affaires pertinent des sociétés du groupe Wilmar, conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement de base, qui est libellé comme suit: «Lorsque la subvention n'est pas accordée par référence aux quantités fabriquées, produites, exportées ou transportées, le montant de la subvention passible de mesures compensatoires est déterminé en répartissant, de façon adéquate, la valeur de la subvention totale sur le niveau de production, de vente ou d'exportation du produit en question au cours de la période d'enquête».
- (196) Étant donné qu'aucune de ces subventions n'a été accordée par référence aux quantités fabriquées, produites, exportées ou transportées, le chiffre d'affaires pertinent de la société était le dénominateur le plus approprié. À cet égard, il convient d'observer que ce chiffre d'affaires a été déterminé de manière à refléter aussi exactement que possible la valeur des produits vendus par la société bénéficiaire. Toute autre méthode proposée pour le calcul du montant des subventions passibles de mesures compensatoires serait contraire aux dispositions applicables du règlement de base (articles 7 et 15) et à la pratique administrative suivie par la Commission dans ses procédures antisubventions lorsqu'elle sélectionne le numérateur/dénominateur approprié pour répartir le montant de la subvention passible de mesures compensatoires. L'argument de Wilmar est donc rejeté.

3.5. Conclusions relatives aux subventions

- (197) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont présenté des observations sur l'état du soutien apporté à l'industrie du biodiesel au moyen d'un transfert direct de fonds par l'intermédiaire de l'OPPF ainsi que par la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Ils ont notamment fait observer que l'OPPF avait mis fin aux paiements aux exportateurs de biodiesel en septembre 2018 et que le prélèvement à l'exportation sur l'HPB avait été fixé au taux zéro à partir du 4 décembre 2018.
- (198) La Commission a répliqué que les deux programmes étaient encore en vigueur et n'avaient pas été formellement abrogés. Compte tenu du mode de fonctionnement de ces programmes, les avantages qui en découlent pour les producteurs-exportateurs se poursuivront à l'avenir. Les paiements de l'OPPF ont cessé en raison de la différence entre le prix de référence du diesel minéral et le prix de référence du biodiesel et non parce qu'il avait été mis un terme au programme. En outre, en décembre 2018, l'OPPF a repris ses paiements aux producteurs de biodiesel. En conséquence, la Commission a estimé que les conditions de l'article 15, paragraphe 1, étaient remplies et a rejeté cet argument.
- (199) Les taux de subvention définitifs applicables à l'ensemble de mesures décrites ci-dessus, exprimés en pourcentage du prix CAF frontière de l'Union, avant dédouanement, s'établissent comme suit:

Tableau 1

Taux de subvention définitifs

Société	Taux de subvention définitif
Pt Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama et PT Musim Mas (groupe Musim Mas)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri et PT Permata Hijau Palm Oleo (groupe Permata)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia et PT Wilmar Bioenergi Indonesia (groupe Wilmar)	15,7 %
Toutes les autres sociétés	18,0 %

4. PRÉJUDICE**4.1. Définition de l'industrie de l'Union et de la production de l'Union**

- (200) À la suite de la publication du règlement provisoire, le producteur-exportateur indonésien Wilmar a demandé si Masol, un producteur espagnol de biodiesel retenu dans l'échantillon, pouvait être considéré comme un membre de l'industrie de l'Union compte tenu de son appartenance au groupe Musim Mas, producteur-exportateur indonésien, et du fait que cette société achète du biodiesel et en produit dans l'Union.
- (201) La Commission a considéré que Masol répondait à la définition de l'industrie de l'Union étant donné que l'entreprise produit du biodiesel dans ses usines situées dans l'Union. En outre, conformément à l'article 9, paragraphe 1, point a), du règlement de base, la Commission peut (mais sans y être obligée) inclure des producteurs de l'Union dans la définition de l'industrie, même lorsqu'ils sont eux-mêmes importateurs du produit concerné. La Commission a relevé dans ce contexte que la priorité économique de Masol se situe aussi dans l'Union, étant donné que sa production dans l'Union est largement supérieure à ses achats de biodiesel originaire d'Indonésie ou d'ailleurs.
- (202) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a de nouveau soulevé la question de l'exclusion de Masol de la définition de l'industrie de l'Union, étant donné qu'elle est une filiale à 100 % d'un producteur-exportateur indonésien, le groupe Musim Mas.
- (203) La Commission a examiné cette question, mais a considéré que Masol continuait de faire partie de l'industrie de l'Union en tant que producteur de biodiesel de l'Union. La propriété de cette société n'est qu'un des éléments pris en compte à cet égard et n'est pas déterminante quant à son statut de producteur de l'Union en l'espèce étant donné la part importante de sa production dans l'Union.
- (204) À la suite de la communication des conclusions provisoires, Wilmar a également commenté le niveau de production de l'Union indiqué dans le tableau 3 du règlement provisoire, faisant remarquer que, si la production avait augmenté au même taux que la consommation (33 %) entre 2015 et la période d'enquête, la production pendant la période d'enquête aurait dépassé la consommation durant cette même période.
- (205) La Commission a noté que cette comparaison était affectée par l'arrondi, étant donné que l'augmentation exacte a été de 32,58 % de la consommation au cours de la période considérée. La production a été inférieure à la consommation de l'Union en 2015. Par conséquent, si les deux chiffres augmentent d'un même pourcentage, il est mathématiquement impossible que le chiffre initialement inférieur (la production) dépasse le chiffre initialement supérieur (la consommation) dans la mesure où les deux chiffres augmentent au même taux, de manière mathématiquement correcte.
- (206) En outre, la Commission a souligné que la déclaration figurant au considérant 269 du règlement provisoire, où il est indiqué que la production de l'industrie de l'Union n'a pas suivi la demande, est factuellement exacte. Elle a aussi noté, en tout état de cause, que, pendant toute la période considérée, l'industrie de l'Union disposait des capacités inutilisées nécessaires pour augmenter sa production et répondre à l'augmentation du niveau de consommation, niveau qu'elle n'a pas atteint en raison des importations subventionnées de biodiesel.
- (207) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a de nouveau formulé la même observation, relevant que la production de l'Union représentait près de 100 % de la consommation de l'Union en 2015 et que, dès lors, si la Commission s'attendait à ce que la production croisse exactement au même rythme que la consommation, alors l'industrie de l'Union monopoliserait effectivement la totalité de la consommation de l'Union.

- (208) Cependant, au considérant 269 du règlement provisoire, la Commission a simplement affirmé que la production de l'Union n'avait pas suivi la demande et que la différence était due aux importations de biodiesel dans l'Union. Cette affirmation demeure factuellement correcte. Il est également erroné en fait de parler d'un monopole de l'industrie de l'Union. Comme indiqué au considérant 264 du règlement provisoire, l'industrie de l'Union compte plus de 200 producteurs, qui se livrent concurrence sur le marché de l'Union. Il est donc inapproprié de parler d'un possible monopole de l'industrie de l'Union en l'espèce.
- (209) En l'absence de toute autre observation concernant la définition de l'industrie de l'Union et la production de l'Union, la Commission a confirmé les conclusions figurant aux considérants 264 à 269 du règlement provisoire.

4.2. Consommation de l'Union

- (210) À la suite de la communication des conclusions provisoires, le producteur-exportateur indonésien Wilmar a reproché à la Commission de ne pas s'être référée, durant son analyse de la consommation de l'Union, à la deuxième directive sur les énergies renouvelables («RED II») ⁽²⁷⁾ ou au règlement délégué de la Commission relatif aux matières premières présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols ⁽²⁸⁾.
- (211) La Commission a répondu que ces deux documents traitent de l'avenir, et non de la consommation passée, et qu'ils poursuivent la politique de l'Union consistant à encourager l'utilisation de biodiesel dans les moteurs diesel; elle a ajouté que l'argument de Wilmar selon lequel ces dispositions légales pourraient bien limiter la consommation d'EMP est sans lien avec la consommation totale de biodiesel de l'Union.
- (212) De plus, dans ses observations relatives aux conclusions provisoires, Wilmar a confirmé que la consommation d'EMP pouvait rester au niveau de 2019 jusqu'à la fin de 2023 ⁽²⁹⁾. Ce n'est qu'après le 31 décembre 2023 que la consommation de matières premières présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols va diminuer.
- (213) En outre, une part importante de l'EMP est actuellement produite par l'industrie de l'Union. Les importations indonésiennes peuvent continuer à augmenter à moyen terme en remplaçant l'EMP actuellement produit par l'industrie de l'Union.
- (214) En l'absence de toute observation concernant la consommation de l'Union, la Commission a confirmé les conclusions qu'elle avait énoncées aux considérants 270 à 278 du règlement provisoire.

4.3. Importations originaires d'Indonésie et sous-cotation des prix

- (215) En ce qui concerne le volume et la part de marché des importations originaires d'Indonésie, à la suite de la publication du règlement provisoire, la Commission a reçu des observations sur le niveau des importations en provenance d'Indonésie au cours de la période considérée qui lui ont été envoyées par des exportateurs indonésiens, par Gunvor (un négociant de biodiesel indépendant) et par les pouvoirs publics indonésiens.
- (216) Ces parties ont déclaré que l'analyse des importations en provenance d'Indonésie était biaisée, car elle ne couvrait pas la période 2010-2012, c'est-à-dire celle précédant l'institution des droits antidumping en 2013.
- (217) La Commission a pris acte de ces observations, mais les considérants 279 à 282 du règlement provisoire ont correctement décrit le niveau des importations en provenance d'Indonésie, et la Commission a clairement précisé aux considérants 281 et 282 l'effet des droits antidumping alors en vigueur.

⁽²⁷⁾ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82).

⁽²⁸⁾ Règlement délégué (UE) 2019/807 de la Commission du 13 mars 2019 complétant la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne, d'une part, la détermination des matières premières présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone et, d'autre part, la certification des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse présentant un faible risque d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols (JO L 133 du 21.5.2019, p. 1).

⁽²⁹⁾ Article 26, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/2001.

- (218) La Commission a également fait remarquer que la période considérée débute en 2015 et donc qu'on ne saurait procéder à une analyse rétroactive du volume des importations en provenance d'Indonésie relative aux années 2010-2012 sans introduire une incohérence avec la période considérée dans le cadre de la présente enquête. La durée de la période considérée en l'espèce est normale pour de telles enquêtes. En tout état de cause, si l'on regarde le volume des importations en provenance d'Indonésie tel qu'il a été établi dans le cadre de l'enquête antidumping close en 2013, on peut constater que les importations provenant d'Indonésie en 2010-2011 étaient d'un volume analogue à celui de la période d'enquête actuelle et à ceux attendus dans un avenir proche, si des mesures ne sont pas prises ⁽³⁰⁾.
- (219) Gunvor a également fait observer qu'un examen portant uniquement sur les importations en provenance d'Indonésie omettait le niveau des importations originaires d'Argentine au cours de la période d'enquête. En réalité, cette analyse a bien été menée dans le règlement provisoire, à la section 6 intitulée «Lien de causalité» (considéran­ts 368 à 370 du règlement provisoire).
- (220) En ce qui concerne la sous-cotation des prix, à la suite de la communication des conclusions provisoires, la Commission a reçu des observations présentées par les producteurs-exportateurs et les pouvoirs publics indonésiens, avançant que les calculs de la sous-cotation appelaient des ajustements ou des éclaircissements supplémentaires.
- (221) Le règlement provisoire a présenté trois méthodes pour calculer la sous-cotation des prix entre les importations de biodiesel originaire d'Indonésie et les ventes de biodiesel sur le marché de l'Union. La Commission précisera les trois méthodes utilisées dans la présente affaire pour établir l'existence d'une sous-cotation importante sur la base des données relatives aux producteurs-exportateurs retenus dans l'échantillon.
- (222) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont présenté des observations sur les trois méthodes de calcul de la sous-cotation des prix et déclaré que la Commission n'avait pas tenu compte de plusieurs décisions juridiques de la Cour de justice de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale du commerce.
- (223) La Commission ne partage pas cet avis. Les trois méthodes présentées ci-dessous examinent en détail la sous-cotation des prix de l'Union par les importations indonésiennes de biodiesel et elles aboutissent toutes à constater la sous-cotation.
- (224) Dans leurs observations relatives aux conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont également formulé des observations générales sur la sous-cotation des prix, qui sont examinées ci-après.
- (225) Premièrement, les pouvoirs publics indonésiens ont comparé l'EMP et l'ester méthylique de colza (ci-après l'«EMC») et ont constaté qu'ils présentent des propriétés physiques différentes (l'un d'eux a une TLF de + 13 °C et l'autre de -14 °C) et se vendent à des prix différents.
- (226) La Commission est d'accord avec les pouvoirs publics indonésiens à cet égard, et c'est pour cette raison qu'elle n'a pas réalisé de comparaison directe entre les ventes d'EMP et celles d'EMC.
- (227) Deuxièmement, les pouvoirs publics indonésiens renvoient au considérant 290 du règlement provisoire, selon lequel «l'EMP n'est normalement pas utilisé dans sa forme pure, mais est généralement mélangé avec d'autres biodiesels ayant un niveau de TLF plus faible».
- (228) Il est précisé que le fait que l'EMP soit généralement mélangé avec d'autres biodiesels ne signifie pas qu'il n'est pas directement mélangé avec du diesel minéral. Un examen des ventes des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon a montré des ventes importantes d'EMP pur directement aux raffineries de diesel minéral, en concurrence directe avec les importations d'EMP pur originaire d'Indonésie.

4.3.1. Observations générales concernant le marché du biodiesel de l'Union européenne

- (229) Le biodiesel est un produit homogène ayant une seule utilisation, à savoir comme carburant dans les moteurs diesel. Il est produit à partir de différentes matières premières non fossiles. En fonction de la matière première utilisée, on observe certaines différences dans les propriétés physiques, notamment la TLF. Le marché décrit souvent le biodiesel à une TLF particulière comme EMAGX ⁽³¹⁾, par exemple EMAG0 pour le biodiesel ayant une TLF de 0 °C ou EMAG5 pour le biodiesel ayant une TLF de 5 °C.

⁽³⁰⁾ Règlement (UE) n° 490/2013 de la Commission du 27 mai 2013 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de biodiesel originaire de l'Argentine et de l'Indonésie, tableau 2 (JO L 141 du 28.5.2013, p. 6).

⁽³¹⁾ Chimiquement, le biodiesel est généralement un ester méthylique d'acide gras (EMAG).

- (230) La plupart des types de biodiesel, y compris l'EMP, sont vendus soit purs soit sous forme de mélange avec d'autres types de biodiesel. Dans le présent contexte, le terme «mélange» renvoie à un mélange de différents types de biodiesel, mais sans diesel minéral. Il ne faut pas confondre cette notion avec le «mélange» généralement vendu à la pompe, qui, par exemple, dans l'Union, se compose habituellement d'un maximum de 10 % de biodiesel et d'un minimum de 90 % de diesel minéral.
- (231) La demande de biodiesel est déterminée par deux facteurs: la consommation de carburant diesel et la teneur de ce carburant en biodiesel. Le prix du biodiesel n'a aucune incidence notable sur l'un ou l'autre de ces facteurs, notamment en raison de l'effet limité du prix du biodiesel sur le prix du carburant diesel à la pompe.
- (232) Par conséquent, à la différence de nombreux autres produits, la demande de biodiesel est peu sensible aux variations de prix. Un prix peu élevé du biodiesel n'entraîne généralement pas une augmentation de la consommation sur le marché du biodiesel. La concurrence par les prix sur le marché du biodiesel est donc un jeu à somme nulle, dans lequel les gains en quantité d'un opérateur du marché constituent des pertes de même niveau pour d'autres opérateurs du marché.
- (233) Dès lors, lorsque la demande est stable, une augmentation des importations de biodiesel subventionné, à bas prix, pèsera sur l'équilibre entre l'offre et la demande, entraînant une offre excédentaire sur l'ensemble du marché du biodiesel. Dans une telle situation, la disponibilité d'une solution moins chère, comme les importations faisant l'objet de subventions, exercera une pression à la baisse sur les prix sur le marché du biodiesel dans son ensemble aussi, ce qui nuira à tous les producteurs de biodiesel, indépendamment des matières premières utilisées.

4.3.2. Méthode 1 — Comparaison entre les importations d'EMP et l'EMP produit dans l'Union européenne

- (234) La première méthode, exposée aux considérants 292 à 295 du règlement provisoire a consisté à comparer les importations d'EMP originaire d'Indonésie aux ventes d'EMP produit dans l'Union européenne. Les marges de sous-cotation s'échelonnaient entre 6,0 % et 11,6 %.
- (235) Pour répondre à la demande des parties ayant présenté des observations, la Commission précise que la comparaison exacte a porté sur l'EMP à une température limite de filtrabilité («TLF») de +13 originaire d'Indonésie et l'EMP à une TLF de + 10 produit par l'industrie de l'Union ⁽³²⁾. L'EMP présentant une TLF de + 10 n'a pas été mélangé pour atteindre cette TLF: un additif coûtant moins de 1 EUR par tonne, soit environ 0,1 % du coût de production, a été ajouté au biodiesel. La Commission estime qu'il est inutile de procéder à un ajustement pour cet additif vu qu'il n'aurait aucune incidence sur les calculs.
- (236) À la suite de la communication des conclusions provisoires, Wilmar a déclaré qu'au considérant 287 du règlement provisoire, la Commission aurait dû expliquer plus en détail comment elle a tenu compte du système de «double comptage» particulier existant en Allemagne.
- (237) L'explication est la suivante: l'Allemagne a mis en œuvre des objectifs contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre qui doivent être atteints par les entreprises pétrolières. En conséquence, les opérations impliquant un faible niveau d'émission de CO₂ donnent lieu à une prime. Les opérations de vente pour le marché allemand ont été identifiées au moyen de l'indicateur «2» dans le NCP lorsque c'était nécessaire (émissions inférieures à 9 g/MJ), de sorte que la Commission puisse comparer ces opérations aux importations indonésiennes équivalentes à destination d'autres États membres où existe un système de double comptage.
- (238) La Commission a noté que, comme indiqué au considérant 288 du règlement provisoire, les importations en provenance d'Indonésie sans certificat RED ont été comparées aux ventes de l'industrie de l'Union avec un tel certificat RED. À la suite de la communication des conclusions provisoires, le producteur-exportateur Wilmar et les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré que le biodiesel dépourvu de certificat RED était moins cher que celui avec certificat RED et ont demandé un ajustement.
- (239) La Commission a constaté que ces parties n'avaient pas nié que ce produit était identique à l'EMP vendu avec certificat RED et n'avait fourni aucun élément prouvant que le produit n'était pas en concurrence directe avec l'EMP produit par l'industrie de l'Union. Elle a donc jugé superflu de procéder à un ajustement pour tenir compte de la différence de prix, d'autant qu'aucune preuve irréfutable d'une telle différence de prix durant la période d'enquête n'avait été produite.

⁽³²⁾ Les NCP P101P et P102P.

- (240) Par conséquent, la Commission a maintenu que cette méthode donnait une image précise de la sous-cotation causée par le type de biodiesel importé d'Indonésie. En tout état de cause, la marge de sous-cotation établie pour les produits sans certificat RED est nettement supérieure à la différence de prix alléguée par Wilmar. Dès lors, même si l'ajustement demandé par Wilmar avait été accordé, son incidence serait modérée et il subsisterait toujours une sous-cotation importante pour les importations indonésiennes.
- (241) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens et Wilmar ont demandé un ajustement pour tenir compte de la différence de prix entre le biodiesel TLF 10 et le biodiesel TFL 13.
- (242) La Commission n'a observé aucune différence de prix et ni les pouvoirs publics indonésiens ni Wilmar n'ont fourni d'éléments démontrant l'existence d'une différence de prix. La Commission a établi que, sur les marchés, les offres relatives au biodiesel mentionnaient les dénominations EMC pur, EMAGO et EMP pur. Les offres concernant l'EMP pur ne faisaient aucune référence à la TLF effective du produit, indiquant simplement qu'il s'agissait d'EMP, ce qui corrobore l'argument de la Commission selon lequel tous les EMP sont vendus à des prix similaires indépendamment de leur TLF précise. Cette demande a dès lors été rejetée.
- (243) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar et les pouvoirs publics indonésiens ont de nouveau demandé un ajustement des prix afin de comparer les importations d'EMP sans certificat RED et la production d'EMP dans l'Union avec un certificat RED.
- (244) La Commission a réitéré sa position selon laquelle un tel ajustement est superflu et a rejeté la demande. Au cours de la période d'enquête, de grandes quantités d'EMP ont été importées dans l'Union depuis l'Indonésie sans certificat RED et cet EMP n'est utile pour le mélange avec du diesel minéral que s'il est accompagné d'un certificat RED. Wilmar n'a fourni aucun élément démontrant que l'EMP importé sans certificat RED n'était pas en concurrence avec la production d'EMP dans l'Union avec certificat RED.

4.3.3. *Méthode 2 — Comparaison des importations d'EMP aux ventes d'EMP produit dans l'Union européenne ainsi que de biodiesel de TLFO (EMAGO) produit dans l'Union européenne*

- (245) La deuxième méthode, exposée aux considérants 296 et 297 du règlement provisoire, consistait à augmenter la quantité de biodiesel produit dans l'Union qui était comparée aux importations en provenance d'Indonésie en incluant dans la comparaison les ventes de biodiesel EMAGO par les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon.
- (246) Pour comparer les ventes d'EMAGO dans l'Union aux importations d'EMP en provenance d'Indonésie à l'échelle nationale, le prix de vente d'EMAGO dans l'Union a été ajusté et, par conséquent, ramené au niveau du prix de vente de l'EMP dans l'Union afin de prendre en compte la valeur marchande des différences de propriétés physiques.
- (247) Afin de clarifier le calcul, à la demande des parties présentant des observations, il est précisé que le prix visé ci-dessus aux fins de la réduction était de l'ordre de 100 à 130 EUR par tonne. En outre, pour clarifier le calcul, il convient de préciser que les 55 % de l'ensemble des ventes de l'industrie de l'Union couverts par cette comparaison comprennent aussi bien l'EMP que l'EMAGO ⁽³³⁾.
- (248) La marge nationale de sous-cotation obtenue selon cette méthode était de 7,4 %.
- (249) La Commission a estimé que ce calcul était une estimation raisonnable de l'effet des importations d'Indonésie sur le prix de l'EMAGO.
- (250) À la suite de la communication des conclusions définitives, le producteur-exportateur Wilmar a contesté cette comparaison, citant les conclusions établies dans le cadre de la procédure de règlement des différends de l'OMC concernant l'affaire Union européenne — Mesures antidumping concernant le biodiesel originaire d'Indonésie ⁽³⁴⁾, dans laquelle la Commission a procédé à un ajustement similaire. Le groupe spécial déclarait au paragraphe 7.157:

«Même s'il se peut que l'EMP en provenance d'Indonésie et le biodiesel mélangé ayant une TLF de 0 degré soient tous deux en concurrence pour ce qui est des ventes aux sociétés qui mélangent le biodiesel avec du diesel minéral, cela ne change rien au fait que les autorités de l'Union européenne n'ont pas expliqué si la comparaison entre les ventes d'EMP et de biodiesel mélangé ayant une TLF de 0 degré avait été faite à un niveau de comparaison approprié, compte tenu du fait que l'EMP était un intrant pour les mélanges, y compris le biodiesel ayant une TLF de 0 degré.»

⁽³³⁾ Les 45 % restants des ventes de l'industrie de l'Union ont une TLF différente de + 10 et de 0.

⁽³⁴⁾ WT/DS480/R Union européenne — Mesures antidumping concernant le biodiesel originaire d'Indonésie.

- (251) La Commission fait remarquer que le marché de l'Union a changé depuis l'enquête initiale sur les importations en provenance d'Indonésie. Le groupe spécial a noté que, à cette époque, «l'EMP peut seulement être utilisé dans un mélange et est en réalité une composante des différents mélanges vendus aux utilisateurs finaux sur le marché de l'Union européenne» ⁽³⁵⁾.
- (252) Dans le cadre de l'enquête initiale contre l'Indonésie, la Commission a constaté que l'industrie de l'Union n'était pas en mesure de produire l'EMP à partir d'huile de palme importée, étant donné que le prix de l'EMP était en fait inférieur à celui de l'huile de palme. L'industrie de l'Union a donc acheté de l'EMP pur en Indonésie et l'a mélangé avec sa propre production d'autres biodiesels avant la revente ⁽³⁶⁾.
- (253) Toutefois, la Commission a constaté, dans le cadre de l'enquête actuelle, que l'EMP produit dans l'Union avait été vendu directement aux compagnies pétrolières, de sorte que la dynamique du marché a changé à cet égard.
- (254) La Commission ne conteste pas que l'EMP soit également importé dans l'Union pour être mélangé à d'autres biodiesels pour fabriquer, par exemple, l'EMAGO. Toutefois, la quantité d'EMP importée dépend du prix de ces importations ainsi que de ses propriétés physiques, de sorte que le prix de l'EMP importé exerce également une pression sur les prix des mélanges. L'EMP compte parmi les types de biodiesel les moins chers pouvant être utilisés dans des mélanges tels que l'EMAGO et l'EMAG+5, qui peuvent être utilisés sur une partie importante du marché de l'Union tout au long de l'année. Ainsi, les importations d'EMP sont en concurrence directe avec d'autres types de biodiesel produits dans l'Union européenne qui seraient sinon mélangés en des quantités plus importantes pour obtenir le même mélange.
- (255) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont rejeté cette méthode de calcul, déclarant qu'elle ne s'appliquait qu'à un segment du marché de l'Union et ne couvrait pas tous les types de produits vendus par l'industrie de l'Union. La Commission a contesté ce point de vue, faisant valoir que le calcul demandé par les pouvoirs publics indonésiens, qui couvrirait tous les types de produits vendus par l'industrie de l'Union, est présenté en détail dans la partie ci-dessous consacrée à la méthode 3.

4.3.4. Méthode 3 — Comparaison de l'ensemble des importations de biodiesel en provenance d'Indonésie à l'ensemble des ventes de biodiesel dans l'Union sans ajustement du prix

- (256) La troisième méthode, exposée aux considérants 298 et 299 du règlement provisoire, consistait à comparer les importations de biodiesel en provenance d'Indonésie à l'échelle du pays à l'ensemble des ventes de biodiesel des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon. La marge nationale de sous-cotation obtenue selon cette méthode était de 17,1 % ⁽³⁷⁾.
- (257) La Commission a considéré que ce calcul, qui compare les importations du produit concerné en provenance d'Indonésie à l'échelle nationale aux ventes, par les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon, du produit similaire sur le marché de l'Union, montre que, même en comparant tous les types de produits entre eux, on obtient une importante sous-cotation par l'Indonésie. Cela est également confirmé sur la base des données disponibles et figurant au considérant 284 du règlement provisoire.
- (258) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a relevé une incohérence entre les volumes de ventes communiqués pour les méthodes 2 et 3 et le ratio de 55 % de l'ensemble des ventes de l'industrie de l'Union couvert par la méthode 2.
- (259) La Commission relève cette différence apparaissant au stade de la communication des conclusions définitives et résidant dans le fait que le total de la méthode 2 ne représente pas 55 % du total de la méthode 3, comme exposé au considérant 296 du règlement provisoire.
- (260) La Commission a précisé que cela s'expliquait par les différences entre les sources utilisées par les trois méthodes pour calculer la sous-cotation, telles qu'exposées aux considérants 292 à 299 du règlement provisoire.
- (261) La méthode 1 a utilisé les listes des ventes transaction par transaction des producteurs-exportateurs indonésiens pour calculer un prix unitaire par tonne pour chaque NCP, puis a comparé ce prix unitaire par tonne en utilisant les listes de ventes transaction par transaction des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon.

⁽³⁵⁾ Rapport du groupe spécial, UE — biodiesel (Indonésie), paragraphe 7.156.

⁽³⁶⁾ JO L 141 du 28.5.2013, p. 19, considérants 133 à 135.

⁽³⁷⁾ Il convient de noter que le considérant 298 du règlement provisoire contenait une erreur matérielle, faisant mention d'une marge de sous-cotation de 17,5 %.

- (262) La méthode 2 a utilisé les mêmes listes transaction par transaction que la méthode 1 pour les producteurs-exportateurs indonésiens, puis a ajouté les ventes d'EMAGO ressortant des listes de producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon.
- (263) Toutefois, la méthode 3 a comparé les listes transaction par transaction de la méthode 1 pour les producteurs-exportateurs indonésiens avec le prix unitaire des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon indiqué dans leurs réponses au questionnaire plutôt que dans leurs listes de transactions. Il s'agissait de faire en sorte que, dans le cas de la méthode 3, la couverture totale n'inclue pas la quantité achetée et ensuite revendue par les producteurs de l'Union.
- (264) Par conséquent, les totaux utilisés pour les méthodes 1 et 2 ne sont pas directement comparables au total utilisé pour la méthode 3, étant donné que les sources sont différentes.
- (265) Aucune partie intéressée n'a proposé une autre méthode de calcul de la sous-cotation entre les importations en provenance d'Indonésie et les ventes de l'industrie de l'Union, et aucune n'a présenté de calculs qui ne feraient pas apparaître de sous-cotation au cours de la période d'enquête.
- (266) Après la communication des conclusions définitives, Wilmar a déclaré que «la seule manière correcte de calculer la sous-cotation des prix est de comparer les types de produit entre eux, en procédant à des ajustements pour tenir compte des différences de propriétés physiques qui affectent les prix [...] tout en tenant compte de la complexité de la comparabilité des prix constatée par le groupe spécial de l'OMC».
- (267) La Commission a pris acte de la suggestion de Wilmar en ce qui concerne le calcul de la sous-cotation des prix sur la base de l'ensemble des ventes de l'industrie de l'Union, tel qu'exposé ci-dessus. Toutefois, étant donné qu'il n'a fait aucune suggestion ni estimation concernant le montant des ajustements pour les différences de propriétés physiques, ni aucune suggestion quant à la manière de traiter la complexité de la comparabilité des prix constatée par la décision du groupe spécial de l'OMC, il n'a pas été possible de donner suite à cette suggestion.
- (268) La Commission a effectué plusieurs comparaisons de prix afin de prendre en compte toutes les configurations possibles de types de produits, garantissant une comparabilité totale dans la mesure du possible. La Commission a également expliqué que la situation du marché au cours de la période d'enquête était différente de celle examinée par le groupe spécial de l'OMC (de l'EMP étant à présent directement vendu par les producteurs de l'Union). La Commission a également examiné l'interaction et les rapports de concurrence entre les importations d'EMP en provenance d'Indonésie et les ventes de l'Union et a conclu que l'EMP, qui compte parmi les types de biodiesel les moins chers, est capable d'exercer une pression sur les prix des ventes de l'Union.
- (269) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont décrit ce calcul comme étant la comparaison de l'EMP indonésien ayant une TLF de 13 °C avec l'EMAGO produit dans l'Union et l'EMC ayant une TLF de -14 °C, et ont indiqué que, sans ajustement tenant compte des propriétés physiques (TLF), cette comparaison n'avait guère de sens.
- (270) La Commission a fait remarquer que ce calcul comparait l'EMP indonésien ayant une TLF de 13 °C à l'ensemble des ventes de la production de l'industrie de l'Union dans l'Union européenne, qui inclut également l'EMP. En ce qui concerne les éventuels ajustements, aucune demande motivée et quantifiée d'ajustement n'a été présentée.
- (271) Compte tenu de ce qui précède, la Commission a conclu que, d'après les trois méthodes examinées, les importations en provenance d'Indonésie au cours de la période d'enquête avaient entraîné une sous-cotation sensible des ventes de l'industrie de l'Union.

4.3.5. Coûts postérieurs à l'importation

- (272) Le producteur-exportateur Wilmar a indiqué que le niveau d'ajustement utilisé par la Commission pour les coûts postérieurs à l'importation de 8,50 EUR par tonne, établi lors de l'enquête antidumping précédente, était trop bas et a fourni des documents censés étayer un montant ajusté de 14,50 EUR par tonne.
- (273) Les données communiquées concernaient une cargaison arrivée après la période d'enquête et la plupart des coûts étaient liés à l'entreposage après l'importation, qui ne devrait pas faire partie des coûts à l'importation. La Commission n'a pas estimé qu'il s'agissait d'une base plus fiable que le chiffre précédemment établi par un importateur indépendant et n'a donc pas accepté l'ajustement.

- (274) Le négociant en biodiesel Gunvor a demandé si ses données avaient été prises en compte pour déterminer les coûts à l'importation utilisés dans les calculs de sous-cotation. Les coûts présentés par Gunvor dans sa réponse au questionnaire comprenaient un chiffre combinant les coûts à l'importation (qui sont utilisés dans le calcul de la sous-cotation) et les coûts postérieurs à l'importation (intervenues entre l'importation et la revente, et non pris en compte dans le calcul de la sous-cotation).
- (275) Au cours de l'enquête sur place, Gunvor a fourni des chiffres révisés calculés sur des bases différentes, tandis que les chiffres définitifs fournis par Gunvor étaient fondés sur des estimations et non vérifiables. En conséquence, la Commission a décidé d'utiliser les coûts à l'importation pris en compte dans le cadre de l'enquête ayant abouti à l'institution de droits antidumping par le règlement (UE) n° 1194/2013 et qui ont également été utilisés lors de l'enquête précédente portant sur les importations en provenance d'Argentine ⁽³⁸⁾. La Commission a estimé que ces coûts étaient plus fiables que ceux communiqués par Gunvor.
- (276) L'inflation dans la zone euro étant très faible depuis 2012 (environ 6 % au total entre 2012 et 2018), la Commission a jugé approprié d'utiliser ces coûts à l'importation sans tenir compte de l'inflation. En tout état de cause, tout ajustement en ce sens n'aurait aucune incidence sur les marges de sous-cotation définitives.
- (277) En l'absence de toute autre observation concernant les importations en provenance d'Indonésie, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 279 à 301 du règlement provisoire.

4.4. Situation économique de l'industrie de l'Union

4.4.1. Observations générales

- (278) En l'absence d'observations, la Commission a confirmé les considérants 302 à 308 du règlement provisoire.

4.4.2. Indicateurs macroéconomiques

4.4.2.1. Capacités de production et utilisation des capacités

- (279) À la suite de la communication des conclusions, les pouvoirs publics indonésiens et Wilmar ont formulé des observations sur les capacités de production de l'industrie de l'Union, relevant l'augmentation de la production et des capacités au cours de la période considérée, mais n'ont pas contesté le niveau ou l'évolution des indicateurs. Ils ont fait valoir que ces augmentations montraient que le biodiesel indonésien ne portait pas préjudice à l'industrie de l'Union.
- (280) Ces arguments sont traités dans la section 6 «Lien de causalité», considérants 368 à 370 du règlement provisoire.
- (281) En l'absence de toute autre observation concernant la production, les capacités de production et l'utilisation des capacités, la Commission a confirmé les conclusions énoncées aux considérants 309 à 313 du règlement provisoire.

4.4.2.2. Volume des ventes et part de marché

- (282) À la suite de la communication des conclusions, les pouvoirs publics indonésiens ont fait observer que la part de marché de l'industrie de l'Union en 2015 s'expliquait par le fait que le secteur se caractérisait par un «monopole quasi absolu sans libre concurrence».
- (283) La Commission a fait observer que, compte tenu du fait que l'industrie de l'Union se compose de plus de 100 entreprises concurrentes, cette situation ne saurait constituer un monopole. Aucun élément de preuve concernant un comportement monopolistique de l'industrie de l'Union n'a été fourni tout au long de l'enquête.
- (284) L'exportateur Wilmar et les pouvoirs publics indonésiens ont tous deux déclaré que le considérant 317 du règlement provisoire était erroné, car il ne tenait pas compte en même temps des importations de biodiesel en provenance d'Argentine dans l'Union européenne.

⁽³⁸⁾ Règlement d'exécution (UE) 2019/244 de la Commission du 11 février 2019 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de biodiesel originaire de l'Argentine (JO L 40 du 12.2.2019, p. 1).

- (285) Ces importations sont traitées dans la section 6 «Lien de causalité», considérants 368 à 370 du règlement provisoire.
- (286) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a fait valoir que la baisse de la part de marché de l'industrie de l'Union après 2015 n'était pas un indicateur de préjudice «dans la mesure où l'industrie de l'Union jouissait d'un quasi-monopole» sur le marché de l'Union. Wilmar a également évoqué la situation particulière créée par les droits antidumping institués à l'issue de l'enquête initiale.
- (287) La portée de l'enquête est limitée à la période considérée, qui est définie dans l'avis d'ouverture. De plus, l'effet de la suppression des droits antidumping est reconnu au considérant 317 du règlement provisoire. Par conséquent, la Commission a rejeté cet argument.
- (288) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont de nouveau déclaré que la Commission n'avait pas examiné leurs arguments relatifs à l'effet négatif des importations de biodiesel argentin sur les résultats de l'industrie de l'Union.
- (289) À cet égard, la Commission a renvoyé à la section 6.2.1 du règlement provisoire et à la section 6.2.1 du présent règlement, où l'effet des importations en provenance d'Argentine sur l'industrie de l'Union a été examiné.
- (290) En l'absence de toute autre observation concernant le volume des ventes et la part de marché, la Commission a confirmé les conclusions énoncées aux considérants 314 à 317 du règlement provisoire.

4.4.2.3. Croissance

- (291) Après la communication des conclusions, le producteur-exportateur Wilmar a fait observer que les résultats de l'industrie de l'Union à partir de 2015 devaient être examinés à la lumière de sa «position de quasi-monopole». Comme décrit au considérant 283, aucun élément de preuve concernant une situation de monopole n'a été fourni.
- (292) En l'absence d'autres observations, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées au considérant 318 du règlement provisoire.

4.4.2.4. Emploi et productivité

- (293) Les pouvoirs publics indonésiens ont formulé des observations sur les tendances à la hausse exposées dans le tableau 10 du règlement provisoire, mais n'ont pas contesté les niveaux ou les tendances eux-mêmes. Ils ont fait valoir que ces tendances à la hausse ne présentaient aucun signe de préjudice important pour l'industrie de l'Union.
- (294) L'affaire étant fondée sur une menace de préjudice, ces observations ont été rejetées.
- (295) En l'absence d'autres observations concernant l'emploi et la productivité, la Commission a confirmé les conclusions énoncées aux considérants 319 et 320 du règlement provisoire.

4.4.2.5. Importance du montant des subventions passibles de mesures compensatoires et rétablissement à la suite de pratiques antérieures de dumping ou de subvention

- (296) Dans ses observations formulées à la suite de la communication des conclusions, le producteur-exportateur Wilmar a noté que la Commission n'avait pas évalué l'effet des importations de biodiesel argentin faisant l'objet de subventions dans cette section. La Commission a de nouveau fait remarquer que l'analyse des importations argentines figurait dans la section «Lien de causalité», aux considérants 368 à 370 du règlement provisoire.
- (297) En l'absence de toute autre observation, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 321 et 324 du règlement provisoire.

4.4.3. Indicateurs microéconomiques

4.4.3.1. Prix et facteurs ayant une incidence sur les prix

- (298) Après la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont évoqué l'évolution des prix de vente unitaires et du coût de production unitaire, faisant remarquer que ces deux indicateurs avaient augmenté de près de 10 % au cours de la période considérée. Un lien entre le coût de production et le prix de vente a été observé par les pouvoirs publics indonésiens et le producteur-exportateur, Wilmar, ce que la Commission ne conteste pas.

- (299) Le producteur-exportateur Wilmar a pris acte du commentaire de la Commission au considérant 328 du règlement provisoire, selon lequel le biodiesel est un produit de base et qu'une sous-cotation des prix de 10 % exercerait une forte pression à la baisse sur les prix. Wilmar conteste cette affirmation au motif qu'elle contredit la déclaration de la Commission elle-même selon laquelle il existe des limites à l'utilisation de l'EMP en raison du niveau de sa TLF.
- (300) La Commission n'a trouvé aucune contradiction entre les deux déclarations. Wilmar n'indique pas si la limite à l'utilisation de l'EMP a été atteinte pendant la période d'enquête. Même si cette limite supposée avait été atteinte, le fait que l'EMP peut être utilisé seul ou dans un mélange pour en réduire le prix signifie que cela a inévitablement une incidence sur les prix. La Commission a mentionné cet effet du mélange au considérant 290 du règlement provisoire.
- (301) Wilmar a également noté que la Commission avait eu tort d'établir un lien entre la pression sur les prix exercée par les importations d'EMP et la rentabilité de l'industrie de l'Union au considérant 329 du règlement provisoire, évoquant, à l'appui de cette allégation, la situation de l'industrie de l'Union entre 2012-2013 et septembre 2017.
- (302) À cet égard, la Commission a fait remarquer qu'elle était parvenue à la conclusion figurant au considérant 329 du règlement provisoire en s'appuyant sur les données de la période considérée, définie au début de l'enquête, sans référence à de quelconques facteurs extérieurs. Wilmar ne conteste pas en tant que telle la corrélation établie entre l'augmentation des coûts de production et la marge bénéficiaire insatisfaisante résultant de la pression exercée par les importations concernées sur les prix. Cet argument a par conséquent été rejeté.
- (303) En outre, Wilmar a indiqué qu'il existait de nettes différences, en termes de rentabilité, de flux de liquidités et de rendement des investissements, entre les différents producteurs de l'Union constituant l'échantillon, ce qui souligne que les facteurs autres que la pression sur les prix exercée par les producteurs indonésiens de biodiesel affectent les bénéfices et la situation financière des producteurs de l'Union.
- (304) La Commission a estimé que les producteurs retenus dans l'échantillon afficheraient tous une tendance propre, mais que l'effet des anomalies individuelles est réduit en fondant les conclusions sur l'ensemble de l'échantillon. Cet argument a par conséquent été rejeté.
- (305) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a une nouvelle fois exposé ses arguments développés ci-dessus sans fournir de nouveaux éléments de preuve à l'appui de ses allégations. Ses allégations ont donc une nouvelle fois été rejetées.
- (306) En l'absence d'autres observations, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 325 à 329 du règlement provisoire.

4.4.3.2. Coûts de main-d'œuvre

- (307) En l'absence d'observations, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 330 et 331 du règlement provisoire.

4.4.3.3. Stocks

- (308) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont fait référence à l'évolution des stocks des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon, mais sans contester la conclusion de la Commission figurant au considérant 333 du règlement provisoire.
- (309) En l'absence de toute autre observation, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 332 et 333 du règlement provisoire.

4.4.3.4. Rentabilité, flux de liquidités, investissements, rendement des investissements et aptitude à mobiliser des capitaux

- (310) À la suite de l'institution des mesures provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont pris acte de la rentabilité de l'industrie de l'Union au cours de la période considérée et, partant, du rendement des investissements. Les pouvoirs publics indonésiens ont formulé des observations sur l'évolution de la rentabilité de l'industrie de l'Union par rapport au volume des importations en provenance d'Indonésie, affirmant que la rentabilité négative de 2015 ne pouvait être imputée aux importations de biodiesel d'Indonésie, étant donné qu'elles ont été négligeables au cours de cette année.

- (311) Ce point est traité à la section 6 «Lien de causalité» du règlement provisoire, considérants 361 à 365. En effet, la rentabilité légèrement négative enregistrée en 2015 n'a pas été imputée aux importations de biodiesel d'Indonésie dans le règlement provisoire.
- (312) Le producteur-exportateur Wilmar a fait observer que l'affirmation figurant au considérant 329 du règlement provisoire (selon laquelle l'industrie de l'Union n'a pas pu améliorer sa marge bénéficiaire insatisfaisante en raison de la pression exercée sur les prix par les importations faisant l'objet de subventions) n'est pas fondée.
- (313) Wilmar a indiqué que la situation financière de l'industrie de l'Union n'était pas bonne lorsque l'industrie du biodiesel de l'Union était protégée par les droits supprimés sur le biodiesel de 2012-2013 à septembre 2017 au moins et que, par conséquent, l'absence d'amélioration de sa situation financière ne peut s'expliquer que par des déficiences existant au sein de l'industrie.
- (314) La Commission a noté que, à la suite de l'augmentation soudaine des importations de biodiesel indonésien faisant l'objet de subventions après l'annulation des droits antidumping en vigueur en mars 2018, l'industrie de l'Union n'a pas pu améliorer sa marge bénéficiaire insatisfaisante, qui était nettement inférieure à la marge bénéficiaire cible sur un marché en expansion. Cela confirme donc la conclusion provisoire de la Commission.
- (315) À la suite de la communication des conclusions définitives, le producteur-exportateur Wilmar a réitéré les observations qu'il avait formulées au stade des conclusions provisoires, comme évoqué ci-dessus. Il a également fait valoir que les faibles bénéfices ne pouvaient pas être liés aux importations, compte tenu du «quasi-monopole» dont jouissait l'industrie de l'Union au début de la période considérée.
- (316) Cet argument n'est pas fondé, étant donné que l'industrie de l'Union se composait de plus de 200 entreprises concurrentes sur le marché du biodiesel de l'Union et que rien ne prouve qu'il existe une quelconque collusion entre les producteurs de l'Union.
- (317) En l'absence d'autres observations sur la rentabilité, les flux de liquidités, les investissements, le rendement des investissements et l'aptitude à mobiliser des capitaux, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 334 à 340 du règlement provisoire.

4.4.4. Conclusion sur le préjudice

- (318) À la suite de l'institution des mesures provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont conclu que, sur la base des indicateurs figurant dans le règlement provisoire, l'industrie de l'Union était «solide».
- (319) La Commission a contesté cette affirmation, faisant observer qu'une industrie dont la rentabilité reste inférieure à 1 % du chiffre d'affaires, qui perd près de 15 points de pourcentage de part de marché et qui n'est pas en mesure de profiter d'une croissance de 33 % sur le marché n'est pas solide.
- (320) En l'absence d'autres observations, la Commission a confirmé ses conclusions sur le préjudice énoncées aux considérants 341 à 346 du règlement provisoire.

4.5. Indicateurs économiques après la période d'enquête

- (321) Afin d'examiner plus avant la situation de l'industrie de l'Union au moment de formuler ses conclusions sur la menace de préjudice, la Commission a adressé des questions supplémentaires concernant les données relatives à la période allant d'octobre 2018 à juin 2019 (ci-après la «période postérieure à l'enquête») aux producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon; elle a reçu les réponses de ces derniers. Les données relatives à la période postérieure à l'enquête, telles que les indicateurs microéconomiques, sont présentées sous la forme d'une moyenne pondérée des données obtenues auprès des trois producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon.
- (322) Pour la période postérieure à l'enquête, s'agissant de certains indicateurs macroéconomiques tels que les capacités, l'utilisation des capacités, la production et les ventes, les informations n'ont pu être analysées que pour les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon, et ce, compte tenu des délais impartis pour l'enquête. Par conséquent, les chiffres relatifs à la période d'enquête ne sont pas directement comparables aux chiffres concernant la période postérieure à l'enquête. Par ailleurs, la Commission compare les 12 mois de la période d'enquête aux 9 mois de la période postérieure à l'enquête, mais à ce stade de l'enquête, les données relatives à la période postérieure à l'enquête sur 12 mois ne sont pas encore disponibles.

- (323) Les chiffres obtenus, indexés entre eux sur une base annualisée, permettent néanmoins d'analyser l'évolution de la situation des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon après la période d'enquête.
- (324) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a de nouveau demandé à la Commission de collecter des données relatives à la période postérieure à l'enquête sur 12 mois (d'octobre 2018 à septembre 2019) et lui a également demandé de collecter des données auprès de tous les producteurs de l'Union. Toutefois, la collecte de ces informations supplémentaires n'a pas été possible dans le délai imparti. Par conséquent, cette demande a été rejetée.
- (325) La production, les ventes, les coûts unitaires et les prix de vente unitaires des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon ont évolué comme suit:

Tableau 2

Industrie de l'Union pendant et après la période d'enquête

	Période d'enquête	Octobre 2018-juin 2019
Production totale (en tonnes)	2 510 356	1 824 599
Indice (annualisé) ⁽³⁹⁾	100	97
Volume des ventes sur le marché de l'Union (en tonnes)	2 524 646	1 871 962
Indice (annualisé)	100	99
Coût de production unitaire (en EUR/tonne)	791	760
Indice	100	96
Prix de vente unitaire moyen dans l'Union sur le marché total (en EUR/tonne)	794	790
Indice	100	100
Taux d'utilisation des capacités	82 %	80 %

Source: producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon

- (326) La production enregistrée au cours de la période postérieure à l'enquête a été légèrement inférieure à celle de la période d'enquête, tandis que les ventes sur le marché de l'Union sont restées relativement constantes.
- (327) Le coût de production unitaire des sociétés retenues dans l'échantillon a légèrement baissé après la période d'enquête, tandis que le prix de vente unitaire est resté stable.
- (328) Les bénéfices des sociétés retenues dans l'échantillon ont été calculés à partir des données tirées du questionnaire sur la période postérieure à l'enquête. Le bénéfice moyen desdites sociétés s'établit à 3,8 % pour la période de neuf mois postérieure à l'enquête. Les sociétés retenues dans l'échantillon ont fourni des données mensuelles sur les coûts et les prix, que la Commission a ensuite agrégées en une moyenne par trimestre et communiquées ci-dessous dans le tableau 3.
- (329) Toutefois, lorsque ce bénéfice est analysé trimestre par trimestre, une tendance différente se dessine:

Tableau 3

Bénéfices au cours de la période postérieure à l'enquête

	T4 2018	T1 2019	T2 2019	Total de la période postérieure à l'enquête
Bénéfice des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon	10,8 %	0,1 %	-5,0 %	3,8 %

Source: producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon

⁽³⁹⁾ Les données relatives au volume de production et de vente pour la période de 9 mois postérieure à l'enquête (octobre 2018 à juin 2019) enregistrées dans ce tableau ont été extrapolées sur une base annuelle en les multipliant par un facteur de 12/9 afin d'obtenir des indices annualisés comparables.

- (330) Par conséquent, les tableaux 2 et 3 montrent que la Commission a observé, après la période d'enquête, relativement peu de changement par rapport à cette dernière, à l'exception du niveau des bénéfices des producteurs retenus dans l'échantillon, qui est passé de 0,8 % pour la période d'enquête à 3,8 % au cours de la période postérieure à l'enquête. L'augmentation des bénéfices au cours de la période postérieure à l'enquête est principalement réalisée au cours du quatrième trimestre 2018.
- (331) Les bénéfices plus élevés de l'hiver 2018-2019 ont été exceptionnels. Ils ont été enregistrés par une société retenue dans l'échantillon qui a pu profiter d'une situation incertaine en matière de transport dans sa région. Les difficultés temporaires d'approvisionnement causées par cette situation ont permis à l'entreprise d'augmenter ses prix et, partant, ses bénéfices au cours de cette période, ce qui a eu une incidence sur le quatrième trimestre 2018 et une partie du premier trimestre 2019 ⁽⁴⁰⁾.
- (332) Toutefois, les bénéfices des autres sociétés retenues dans l'échantillon sont restés nettement inférieurs au bénéfice cible durant tous les trimestres de la période postérieure à l'enquête. Au deuxième trimestre 2019, lorsque les incertitudes concernant les transports se sont dissipées, les bénéfices des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon ont diminué pour se transformer en perte de 5 %.
- (333) Les pouvoirs publics indonésiens ont fait valoir que la rentabilité négative observée au deuxième trimestre 2019 était due à des événements extraordinaires survenus chez Saipol au cours de ce trimestre. Toutefois, bien que ce producteur de l'Union ait effectivement rencontré des problèmes exceptionnels au cours de la période postérieure à l'enquête, ces problèmes ont eu une incidence sur le premier trimestre 2019 et non sur le deuxième. On considère dès lors que la baisse de la rentabilité est due aux quantités substantielles d'importations faisant l'objet de subventions qui entrent sur le marché de l'Union à des prix très bas.
- (334) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a déclaré avoir le sentiment que les résumés non confidentiels des questionnaires de la période postérieure à l'enquête n'étaient pas suffisants pour permettre aux parties intéressées de répondre aux conclusions de la Commission.
- (335) Toutefois, toutes les réponses au questionnaire étaient accompagnées de versions publiques utiles. Lorsque les données ne pouvaient pas être résumées au niveau de l'entreprise, la Commission les a agrégées et les a publiées dans les conclusions définitives, ainsi que dans les tableaux 2 et 3 ci-dessus.
- (336) Pour plus de transparence, la Commission a identifié des informations non confidentielles pertinentes indiquant que les prix de l'EMC avaient atteint des niveaux records en raison du faible niveau d'eau du Rhin enregistré au cours de l'hiver 2018-2019 et a ajouté ces informations au dossier public.
- (337) Les pouvoirs publics indonésiens ont réagi à ces informations et ont fait valoir que les bénéfices exceptionnels de l'hiver 2018-2019 étaient également dus à la hausse de la demande d'EMC dans l'Union en hiver en raison de ses propriétés physiques et à la baisse des coûts de production dans l'industrie de l'Union au cours de la période postérieure à l'enquête.
- (338) Ils ont également fait valoir que le prix de vente unitaire était resté stable et avait même diminué au cours de la période postérieure à l'enquête, indiquant que l'augmentation des prix n'était pas exceptionnelle.
- (339) Les pouvoirs publics indonésiens ont également fait valoir que les problèmes d'approvisionnement en matières premières durant l'hiver 2018-2019 avaient pu avoir une incidence sur les chiffres de rentabilité de l'industrie de l'Union relatifs au premier trimestre 2019.
- (340) Les arguments des pouvoirs publics indonésiens ont été rejetés car ils reposaient sur des conjectures et ne concernaient pas l'article que la Commission avait versé au dossier public pour aider les parties en ce qui concerne la situation particulière de l'hiver 2018-2019.
- (341) La Commission a donc conclu qu'au cours de la période postérieure à l'enquête, la situation économique de l'industrie de l'Union s'est encore détériorée.

5. MENACE DE PRÉJUDICE

5.1. Nature des subventions en question

- (342) À la suite de l'institution des mesures provisoires, le producteur-exportateur Wilmar a fait observer que la Commission n'avait pas établi de lien entre les subventions constatées et la sous-cotation et la dépression des prix.

⁽⁴⁰⁾ Par exemple, voir article de presse sur AGQM daté du 14 novembre 2018: <https://www.agqm-biodiesel.de/en/news/news/price-european-rme-hits-all-time-high-due-low-rhine-levels> (consulté en dernier lieu le 22 octobre 2019).

- (343) La Commission a exprimé son désaccord. Il existe un lien manifeste entre la disponibilité du HPB à bas prix et la sous-cotation des prix constatée au cours de la période d'enquête, étant donné que les membres de l'industrie de l'Union, qui doivent s'approvisionner en HPB sur le marché mondial, paient beaucoup plus pour leurs matières premières et ne sont donc pas en mesure de s'aligner sur les prix du biodiesel indonésien subventionné. La poursuite de ce programme, ainsi que les deux autres programmes de subvention recensés dans le cadre de la présente enquête sont de nature à maintenir les exportations de biodiesel indonésien à un niveau de prix affectant l'industrie de l'Union.
- (344) Wilmar a ensuite commenté le considérant 350 du règlement provisoire, rappelant qu'il existe une limite naturelle aux importations d'EMP dans l'Union, de sorte que la Commission ne peut pas affirmer que les importations augmenteraient.
- (345) Wilmar n'ayant pas précisé en quoi consiste cette «limite naturelle», cette allégation n'a pas pu être vérifiée et est donc rejetée. Selon la Commission, il n'existe pas d'obstacles (autres que la demande du marché, soumise à des règles de concurrence loyale) aux importations de biodiesel d'Indonésie dans l'Union européenne.
- (346) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a une nouvelle fois présenté les observations qu'elle avait développées au stade des conclusions provisoires en ce qui concerne le lien entre les subventions constatées et la menace de préjudice. Toutefois, aucun nouvel argument n'a été avancé et ses allégations ont donc une nouvelle fois été rejetées.
- (347) Wilmar a également fait remarquer que Masol, le plus grand producteur d'EMP de l'Union, était lié au groupe indonésien de producteurs de biodiesel Musim Mas et a soulevé la question de savoir à quel prix Masol pouvait s'approvisionner en huile de palme en provenance d'Indonésie.
- (348) La Commission n'a pas formulé d'observations au sujet des activités commerciales confidentielles d'entreprises individuelles dans l'Union ou ailleurs. Elle a toutefois établi que Masol s'approvisionnait en huile de palme dans des conditions de pleine concurrence. Les relations entre le groupe Musim Mas et Masol n'ont donc pas influencé l'analyse du préjudice.
- (349) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont de nouveau fait valoir que l'OPPF n'était pas un programme de subventions et que le prélèvement à l'exportation sur l'HPB avait été réduit au taux zéro.
- (350) La Commission a attiré l'attention sur les conclusions de la section 3 ci-dessus sur les subventions, qui confirment clairement le contraire.
- (351) En l'absence de toute autre observation, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 349 et 350 du règlement provisoire.

5.2. Taux d'accroissement notable des importations faisant l'objet de subventions

- (352) À la suite de l'institution des mesures provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont fait remarquer que la Commission devait prendre en compte l'évolution des importations de biodiesel en provenance d'Indonésie après la période d'enquête.
- (353) La Commission a analysé les importations en provenance d'Indonésie depuis la fin de la période d'enquête jusqu'à la fin du mois de juin 2019 (donc entre le quatrième trimestre 2018 et le deuxième trimestre 2019):

Tableau 4

Importations en provenance d'Indonésie pendant et après la période d'enquête

	Période d'enquête	T4 2018	T1 2019	T2 2019
Total des importations de biodiesel (en tonnes) en provenance d'Indonésie	516 068	139 091	234 677	207 310

Source: Surveillance II

- (354) La Commission a noté que, bien que la période d'enquête couvre quatre trimestres, du quatrième trimestre 2017 au troisième trimestre 2018, les importations ont toujours été importantes au cours des deux derniers trimestres. Pour mémoire, les quatre trimestres de la période d'enquête sont reproduits ici:

Tableau 5

Importations en provenance d'Indonésie pendant la période d'enquête

	T4 2017	T1 2018	T2 2018	T3 2018
Total des importations de biodiesel (en tonnes) en provenance d'Indonésie	0	25 275	227 114	263 678

Source: Surveillance II

- (355) Les chiffres montrent que les importations en provenance d'Indonésie se sont poursuivies après la fin de la période d'enquête, et ce en quantités importantes. Toutefois, le pic atteint en 2018, soit 263 678 tonnes par trimestre au troisième trimestre, ne peut être comparé au résultat du troisième trimestre 2019, étant donné que les importations réalisées au cours de ce dernier sont affectées par l'institution de droits provisoires. De plus, les trois premiers trimestres suivant la période d'enquête ne sont pas directement comparables aux trois derniers trimestres de la période d'enquête compte tenu des variations saisonnières, de sorte que les données relatives à la période postérieure à l'enquête ne permettent pas de déterminer s'il faut s'attendre à une augmentation substantielle des importations à l'avenir.
- (356) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont noté que la comparaison entre le deuxième trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2018 a fait apparaître une baisse des importations en provenance d'Indonésie de 9 %, ce qui démontrerait que l'on ne s'attend pas à une hausse substantielle des importations.
- (357) La Commission a rejeté cette allégation, étant donné que la différence de 9 % équivaut à 20 000 tonnes de biodiesel ou à une cargaison de biodiesel. Par conséquent, la différence entre les deux trimestres peut s'expliquer par le fait qu'une cargaison est imputée sur une partie ou l'autre d'un trimestre. En outre, les éléments de preuve concernant un seul trimestre ne contredisent pas la conclusion de la Commission sur le fait que les données ne permettent pas de déterminer s'il faut s'attendre à une augmentation substantielle des importations à l'avenir.
- (358) Les pouvoirs publics indonésiens et le producteur-exportateur Wilmar ont également demandé à la Commission de se pencher sur le terme «substantielles» en référence à la quantité d'importations de biodiesel en provenance d'Argentine, étant donné qu'en général, ce sont essentiellement les importations en provenance d'Argentine qui ont augmenté. La Commission a déjà évoqué l'incidence des importations en provenance d'Argentine aux considérants 368 à 370 du règlement provisoire, ce que ni les pouvoirs publics indonésiens ni Wilmar ne contestent. L'effet des importations en provenance d'Argentine fait partie de l'évaluation du lien de causalité et ne remet pas en question l'augmentation substantielle des importations en provenance d'Indonésie.
- (359) Le producteur-exportateur Wilmar a demandé à la Commission de se pencher sur le terme «substantielles» en référence aux importations en provenance d'Indonésie avant la période considérée. La Commission n'a pas pour pratique de prolonger son analyse au-delà de la période considérée et cet argument a été rejeté. En tout état de cause, comme indiqué précédemment, il apparaît que les importations en provenance d'Indonésie ont atteint des volumes similaires à ceux déjà constatés dans le cadre de l'enquête antidumping de 2013.
- (360) Tant Wilmar que les pouvoirs publics indonésiens ont ensuite invoqué les dispositions de la directive RED II qui limiteront à l'avenir les importations, dans l'Union européenne, d'EMP présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols (CIAS). La Commission a fait remarquer que cette limite commencerait à produire ses effets à partir de la fin de l'année 2023 ⁽⁴¹⁾. L'effet de cette directive n'étant pas prévisible et l'EMP pouvant encore être importé dans l'Union européenne au titre de cette directive dans les conditions qui y sont énoncées, cet argument a également été rejeté, car il n'a pas d'incidence sur l'analyse en cours de la menace de préjudice que les importations indonésiennes font peser sur l'industrie de l'Union dans un avenir proche.
- (361) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a réitéré ses observations développées ci-dessus sur la probabilité d'une augmentation des importations en provenance d'Indonésie et a de nouveau demandé à la Commission d'ouvrir la période considérée à l'avant-2013.
- (362) La Commission a rejeté ces observations et, en particulier, la demande de prolonger artificiellement la période considérée pour tenir compte des périodes antérieures à l'institution des droits antidumping, ce que la Commission n'a pas pour pratique de faire. Ainsi, la Commission a estimé qu'il convenait, en l'espèce, de concentrer son examen sur la période considérée et sur l'évolution de la situation après la période d'enquête.

⁽⁴¹⁾ Article 26, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/2001.

- (363) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont fait observer que certains pays semblaient restreindre l'accès au marché pour les biocarburants à base d'huile de palme, citant en particulier la Norvège et la France.
- (364) La Commission fait remarquer que la Norvège n'est pas membre de l'Union européenne et que, par conséquent, sa législation n'a aucune incidence sur le marché européen du biodiesel. Elle a néanmoins noté que le gouvernement norvégien semblait avoir imposé les mêmes critères de durabilité (risque élevé d'induire des CIAS) que ceux en vigueur dans l'Union européenne ⁽⁴²⁾. La Commission ne voit aucun lien entre la législation en vigueur en Norvège et les exportations de l'Indonésie vers l'Union européenne.
- (365) Les pouvoirs publics indonésiens ont également fait spécifiquement référence à un règlement adopté en France, «qui interdira l'utilisation d'huile de palme dans les biocarburants à partir du 31 décembre 2019» ⁽⁴³⁾.
- (366) L'analyse de cet acte législatif semble montrer que le gouvernement français cessera d'accorder des exonérations fiscales pour l'huile de palme à partir du 1^{er} janvier 2020 et que, par conséquent, en France, l'huile de palme ne sera pas considérée comme un biocarburant, à moins qu'elle ne provienne d'une plantation présentant un faible risque CIAS ⁽⁴⁴⁾.
- (367) La Commission a fait remarquer que la loi ne prendrait effet qu'en 2020. C'est le début de la période prévue par la directive RED II, où les importations, à l'échelle de l'Union, de biodiesel à base de matières premières présentant un risque CIAS élevé, comme l'EMP, seront plafonnées aux niveaux de 2019.
- (368) La Commission a également noté que, puisque cet acte ne prendra effet que le 1^{er} janvier 2020, et en France uniquement, elle n'a pas d'incidence sur la quantité d'EMP consommée dans l'Union en 2019, et que, le niveau de 2019 devenant le plafond pour 2020, la réglementation française n'aurait pas d'effet sur la quantité d'EMP importée à l'échelle de l'Union qui entre en ligne de compte dans l'obligation de mélange pour les années suivantes.
- (369) En l'absence de toute autre observation, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 351 et 352 du règlement provisoire.

5.3. Capacité suffisante et librement disponible et capacité d'absorption des pays tiers

- (370) À la suite de l'institution des mesures provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont fait observer que la Commission n'avait pas fourni de données spécifiques pour prouver la capacité potentielle des États-Unis d'Amérique (ci-après les «États-Unis») d'absorber des exportations supplémentaires en provenance d'Indonésie, tel qu'exposé aux considérants 355 et 356 du règlement provisoire.
- (371) Compte tenu du niveau élevé des mesures en vigueur aux États-Unis, la Commission a estimé qu'il n'était pas plausible que ces derniers absorbent les exportations en provenance d'Indonésie dans un futur proche.
- (372) La Commission a également noté que le dernier rapport américain GAIN de Jakarta ⁽⁴⁵⁾ avait analysé les statistiques relatives aux exportations indonésiennes et avait montré que les exportations de biodiesel vers les États-Unis avaient pris fin en novembre 2016 et n'avaient pas repris.
- (373) Dans sa réponse à la série de questions qui lui a été adressée après la période d'enquête, l'EBB a indiqué qu'en Indonésie, la capacité devrait, d'après le dernier rapport US GAIN de Jakarta, augmenter et passer de 11,5 milliards de litres à 13 milliards de litres d'ici à 2021.
- (374) Les pouvoirs publics indonésiens ont ensuite également noté que l'Indonésie passait d'un mélange obligatoire dit «B20» à un mélange B30, c'est-à-dire d'un mélange de biodiesel et de diesel minéral contenant 20 % de biodiesel à un mélange contenant 30 % de biodiesel, ce qui augmenterait la demande intérieure. Le producteur-exportateur Wilmar a également soulevé le même point.
- (375) Dans leurs observations sur la communication de l'EBB concernant les données relatives à la période postérieure à l'enquête, les pouvoirs publics indonésiens ont fait observer que la mise en œuvre du mélange obligatoire B30 absorberait la totalité des capacités de production de biodiesel en Indonésie.

⁽⁴²⁾ Voir par exemple <https://www.regnskog.no/en/news/palmoil-in-biodiesel-sees-massive-drop-in-norway> (consulté en dernier lieu le 21 octobre 2019).

⁽⁴³⁾ <https://www.ofimagazine.com/news/france-bans-palm-oil-from-biofuels> (consulté en dernier lieu le 21 octobre 2019).

⁽⁴⁴⁾ <https://www.reuters.com/article/us-total-biofuels-palmoil/french-court-rules-against-tax-breaks-for-palm-oil-biofuel-idUSKBN1WQ0ZG> (consulté en dernier lieu le 21 octobre 2019).

⁽⁴⁵⁾ US GAIN Biofuels Annual Jakarta Indonesia, 8.9.2019.

- (376) La Commission a relevé l'ambition du gouvernement indonésien de relever l'obligation de mélange de B20 à B30, mais a également pris acte des observations de l'EBB du 29 avril 2019 montrant que les opérateurs indonésiens étaient confrontés à des difficultés en matière de distribution, de disponibilité des infrastructures de stockage et de mélange dans la mise en œuvre de l'obligation de mélange B20 et que cette obligation avait pour objectif de réduire les importations de diesel minéral, plutôt que de réduire les exportations de biodiesel vers d'autres marchés tels que l'Union européenne.
- (377) En outre, la Commission a pris note des observations formulées par l'EBB dans sa liste B de questions postérieure à la période d'enquête, présentée le 6 septembre 2019, selon lesquelles, bien que le nombre de points de mélange soit réduit et que leur taille ait augmenté, la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30 devrait prendre du temps. Certains secteurs (l'exploitation minière, par exemple) demandent un report de la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30, des adaptations techniques peuvent être nécessaires pour que les véhicules puissent rouler au carburant B30, et dans le secteur ne relevant pas des obligations de service public (OSP), les machines soumises à la norme ASTM risquent de ne plus être couvertes par la garantie si elles fonctionnent au carburant B30.
- (378) Par conséquent, la Commission ne considère pas que le passage d'une obligation B20 à une obligation B30 limitera considérablement la quantité de biodiesel exporté d'Indonésie vers l'Union européenne dans un avenir proche, en particulier compte tenu des capacités inutilisées considérables de l'industrie indonésienne du biodiesel, estimées à 30 % pour 2019 par US GAIN.
- (379) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont fait observer que la Commission n'avait pas pleinement répondu à son argument selon lequel la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30 est un engagement des pouvoirs publics indonésiens dans le cadre duquel des essais complets devraient commencer en novembre 2019. En outre, les pouvoirs publics indonésiens affirment que la Commission n'a fait que reprendre les arguments de l'EBB.
- (380) Le producteur-exportateur Wilmar a également demandé à la Commission de réexaminer l'effet de l'obligation de mélange B30 sur les capacités inutilisées futures de l'industrie indonésienne du biodiesel.
- (381) La Commission a pris acte des autres observations des pouvoirs publics indonésiens et de Wilmar et a examiné la question de l'obligation de mélange B30 avec toute la diligence requise.
- (382) Toutefois, le dernier rapport US GAIN de Jakarta corrobore les doutes de l'EBB quant à la possibilité d'atteindre l'obligation de mélange B30 dans le délai allégué par les pouvoirs publics indonésiens. Le rapport GAIN relève que l'obligation de mélange B20, qui était un objectif obligatoire dès 2016, ne pourra être satisfaite pour la première fois qu'en 2019, soit trois ans après la date limite fixée.
- (383) L'augmentation moyenne des taux de mélange se situant entre 2,5 ⁽⁴⁶⁾ et 3,2 ⁽⁴⁷⁾ points de pourcentage par an, une augmentation de 19,9 % à 30 % en une seule année semble extrêmement ambitieuse.
- (384) La Commission a donc conclu qu'il était peu probable qu'une obligation de mélange B30 soit respectée dans un avenir proche et ait une incidence significative sur les capacités inutilisées en Indonésie à court terme.
- (385) Au considérant 357 du règlement provisoire, la Commission a considéré qu'il n'existait pas d'autres marchés importants à la disposition des producteurs indonésiens compte tenu du niveau prohibitif des droits applicables aux importations aux États-Unis.
- (386) En réponse, Wilmar a relevé l'existence d'exportations vers la Chine, estimant que cette dernière a la capacité d'absorber, à l'avenir, les exportations d'EMP en provenance d'Indonésie.
- (387) La Commission a fait observer qu'il n'y avait pas d'obligation de mélange en vigueur en Chine et que, par conséquent, les ventes n'étaient pas réalisées à long terme. L'EBB a fourni, dans sa réponse au questionnaire relatif à la période postérieure à l'enquête, des données qui montrent que la Chine n'importe de l'EMP que par pur opportunisme, lorsqu'il est moins cher que le diesel minéral. Cela ne saurait être considéré comme une alternative viable à long terme, pour les exportations indonésiennes, à la demande en augmentation constante de biodiesel sur le marché de l'Union en raison de l'obligation de mélange.

⁽⁴⁶⁾ Moyenne 2011-2019.

⁽⁴⁷⁾ Moyenne 2016-2019.

- (388) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a réaffirmé qu'en ce qui concerne l'exportation d'EMP ainsi que d'huile de palme d'Indonésie vers la Chine, cette dernière était un «marché d'exportation confirmé et stable pour le biodiesel indonésien».
- (389) Wilmar a toutefois noté que la Chine importait du biodiesel à base d'huile de palme «du fait de son prix peu élevé». Telle était la conclusion tirée par la Commission au stade provisoire, selon laquelle du biodiesel n'est importé d'Indonésie vers la Chine que lorsque l'EMP est moins cher que le diesel minéral et, par conséquent, que les exportations vers la Chine sont fondées sur l'existence des subventions déjà constatées.
- (390) En l'absence d'obligation de mélange de biodiesel avec du diesel minéral, en Chine, la Commission ne disposait pas d'éléments de preuve confirmant la déclaration de Wilmar selon laquelle ce pays est un marché d'exportation confirmé et stable pour le biodiesel indonésien.
- (391) Au cours de la période postérieure à l'enquête, la Chine ne représentait que quelque 27 % des exportations en provenance d'Indonésie, alors que l'Union en représentait environ 71 %. Ainsi, en dépit des ventes opportunistes de biodiesel indonésien à la Chine, l'Union reste le premier marché d'exportation pour les producteurs indonésiens.
- (392) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont également noté que la Chine importait de grandes quantités d'huile de palme en provenance d'Indonésie et que les importations d'huile de palme devraient augmenter, ce qui réduirait la quantité d'huile de palme disponible en Indonésie pour être transformée en biodiesel.
- (393) La Commission a noté que les pouvoirs publics indonésiens s'attendaient donc à ce que, pour répondre à l'augmentation de la demande d'huile de palme en Chine, l'huile de palme existante soit destinée aux ventes à l'exportation plutôt que d'être utilisée pour la production de biodiesel. Il n'a été présenté aucun élément de preuve montrant que les exportations d'huile de palme entraîneraient une pénurie de ce produit pour les producteurs indonésiens de biodiesel. La Commission s'attend à ce que l'Indonésie réagisse à l'augmentation de la demande d'huile de palme en augmentant l'offre, plutôt qu'en détournant l'approvisionnement existant des activités industrielles telles que la production de biodiesel.
- (394) La Commission a également analysé les exportations d'huile de palme vers la Chine en utilisant les rapports US GAIN de Jakarta pour 2019. Les exportations vers la Chine semblent avoir augmenté, mais remplacent les exportations vers l'Inde, où les droits à l'importation sur l'huile de palme sont élevés.
- (395) La Commission a donc estimé qu'il n'existait aucune preuve d'une augmentation à long terme de la demande de biodiesel exporté d'Indonésie vers la Chine et aucune preuve démontrant que l'augmentation de la demande d'huile de palme en Chine entraînerait une pénurie de ce produit pour produire du biodiesel destiné à l'exportation vers l'Union européenne.
- (396) En l'absence de toute autre observation, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 353 à 357 du règlement provisoire.

5.4. Niveau de prix des importations faisant l'objet de subventions

- (397) À la suite de l'institution des mesures provisoires, Wilmar a déclaré que la constatation d'une sous-cotation des prix ne permettait pas de conclure à l'existence d'une menace de préjudice, étant donné qu'une sous-cotation des prix est différente d'une dépression et d'un blocage des prix.
- (398) La Commission a exprimé son désaccord. Les conclusions relatives à une sous-cotation importante sont établies sur fond de situation extrêmement délicate de l'industrie de l'Union, même si cette dernière n'a pas encore fortement souffert de la sous-cotation constatée. Cette sous-cotation, si elle se poursuit, menace l'industrie de l'Union d'un préjudice important à l'avenir.
- (399) En tout état de cause, la Commission a aussi établi l'existence d'une dépression des prix au considérant 328 du règlement provisoire, concluant que, en raison de la pression exercée sur les prix par les importations en provenance d'Indonésie faisant l'objet de subventions, l'industrie de l'Union n'a pas pu bénéficier de la baisse des coûts au cours de la période d'enquête, car elle a dû répercuter intégralement cette baisse sur ses clients pour éviter de perdre une part de marché encore plus importante.
- (400) Dans ce contexte, la Commission note que les exportations de biodiesel d'Indonésie vers la Chine se faisaient au même prix par tonne que les exportations vers l'Union européenne en 2018 et au premier semestre 2019.
- (401) Cela montre également la situation difficile dans laquelle se trouve l'industrie de l'Union et la menace que font actuellement peser les importations en cause.

- (402) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a de nouveau déclaré que la constatation d'une sous-cotation des prix ne permettait pas de conclure à l'existence d'une menace de préjudice. La Commission rétorque à nouveau que la sous-cotation constatée constitue une menace de préjudice important pour l'industrie de l'Union.
- (403) La Commission a dès lors rejeté cet argument et a confirmé ses conclusions énoncées au considérant 358 du règlement provisoire.

5.5. Niveau des stocks

- (404) En l'absence d'observations, la Commission a confirmé ses conclusions sur le préjudice énoncées au considérant 359 du règlement provisoire.

5.6. Conclusion

- (405) La Commission a donc conclu que, pendant la période d'enquête, les importations en provenance d'Indonésie avaient constitué une menace de préjudice important pour l'industrie de l'Union et a confirmé ses conclusions sur la menace de préjudice important énoncées au considérant 360 du règlement provisoire.

6. LIEN DE CAUSALITÉ

6.1. Effets des importations faisant l'objet de subventions en provenance d'Indonésie

- (406) Dans le règlement provisoire, la Commission a conclu provisoirement que les importations faisant l'objet de subventions en provenance d'Indonésie constituaient une menace de préjudice important pour l'industrie de l'Union.
- (407) La Commission a conclu que l'augmentation des importations au cours de la période d'enquête et la sous-cotation et la dépression des prix de l'industrie de l'Union causées par les importations faisant l'objet de subventions avaient entraîné pour l'industrie de l'Union une perte de parts de marché en dépit d'une augmentation de la production et des capacités, et l'avait empêchée de bénéficier d'une situation de marché par ailleurs favorable.
- (408) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens et Wilmar ont fait remarquer que la production et les capacités de l'industrie de l'Union avaient augmenté au cours de la période considérée, au même titre que les quantités de ventes absolues. Ils ont également relevé que, les importations en provenance d'Indonésie ayant augmenté, la rentabilité de l'industrie de l'Union a fait de même.
- (409) La Commission a marqué son désaccord avec ces observations, en particulier sur les bénéfices de l'industrie de l'Union, qui sont restés dans une fourchette de - 1 % à 1 % tout au long de la période considérée. Par conséquent, la rentabilité n'a pas évolué de manière significative au cours de la période considérée.
- (410) En ce qui concerne la production et les capacités de l'industrie de l'Union, même si elles ont augmenté en termes absolus au cours de la période considérée, l'industrie de l'Union n'a pas été en mesure de tirer pleinement profit de la hausse de la consommation, les importations en provenance d'Indonésie lui ravissant des parts de marché.
- (411) Le producteur-exportateur indonésien Wilmar a noté qu'au considérant 346 du règlement provisoire, la Commission avait conclu provisoirement à l'inexistence définitive d'un préjudice important. Wilmar a ensuite déclaré que cela contredisait le considérant 363 du règlement provisoire, dans lequel la Commission a conclu que les importations faisant l'objet de subventions en provenance d'Indonésie avaient une incidence négative sur l'industrie de l'Union.
- (412) La Commission n'a constaté, en analysant la menace de préjudice, aucune contradiction entre l'absence de préjudice important pour l'industrie de l'Union et une incidence négative manifeste sur l'industrie de l'Union.
- (413) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a une nouvelle fois présenté les observations qu'il a développées aux considérants 408 et 411 et que la Commission rejette à nouveau.
- (414) Les pouvoirs publics indonésiens ont également formulé des observations sur ce point après la communication des conclusions définitives. Ils ont de nouveau indiqué qu'ils ne voyaient aucun lien de causalité entre les importations en provenance d'Indonésie et les résultats de l'industrie de l'Union. La Commission a pris note du fait que les pouvoirs publics indonésiens ont réaffirmé leur avis, tout en estimant que l'analyse précédente a montré que les importations en provenance d'Indonésie constituaient une menace de préjudice pour l'industrie de l'Union en l'absence de mesures.

- (415) En l'absence d'autres observations, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées au considérant 365 du règlement provisoire.

6.2. Autres facteurs connus

6.2.1. Importations en provenance d'Argentine

- (416) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens et Wilmar ont formulé des observations concernant l'effet des importations faisant l'objet de subventions en provenance de l'Argentine sur l'industrie de l'Union. Ces observations laissaient entendre que la menace de préjudice pour l'industrie de l'Union était uniquement causée par les importations en provenance d'Argentine.
- (417) Comme la Commission l'a déjà indiqué aux considérants 368 à 370 du règlement provisoire, ces importations faisaient partie d'une menace de préjudice pour l'industrie de l'Union au cours de la période d'enquête, raison pour laquelle la Commission a institué des mesures sur ces importations en février 2019 et accepté les engagements de prix.
- (418) Toutefois, le fait que les importations en provenance d'Argentine aient constitué une menace de préjudice au cours de la période considérée ne signifie pas que les importations d'Indonésie ne constituaient pas également une menace de préjudice, en particulier après l'entrée en vigueur des mesures à l'encontre des importations en provenance d'Argentine. En fait, en examinant la menace de préjudice important à court terme, on constate que, les importations de biodiesel en provenance d'Argentine ayant déjà fait l'objet de mesures, elles ne peuvent plus faire partie des menaces pesant sur l'industrie de l'Union.
- (419) Par conséquent, la Commission a séparé et distingué, lors de l'analyse de la menace de préjudice important, les effets que les importations en provenance d'Argentine peuvent avoir sur l'industrie de l'Union des effets des importations en provenance d'Indonésie ⁽⁴⁸⁾.
- (420) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a réitéré les observations qu'il avait faites au stade des conclusions provisoires au sujet des importations en provenance d'Argentine, qualifiant la réponse de la Commission de «sommaire». La Commission a contesté ce point de vue, faisant observer que les effets des importations en provenance d'Argentine sont traités à la section 6.2.1 du règlement provisoire.

6.2.2. Importations en provenance d'autres pays tiers

- (421) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré que les importations en provenance de Chine pourraient constituer un facteur important à prendre en compte lors de toute analyse future de la cause du préjudice subi par l'industrie de l'Union et ont noté que la hausse du volume des importations en provenance de Chine entre 2017 et la période d'enquête était de 25 % et que, entre 2016 et la période d'enquête, le prix des importations en provenance de ce pays était inférieur aux prix de l'industrie de l'Union.
- (422) Les pouvoirs publics indonésiens ont en outre indiqué que, même si les prix des importations en provenance de Chine sont supérieurs à ceux des importations en provenance d'Indonésie, cela ne signifie pas qu'ils ne peuvent pas avoir d'incidence négative sur l'industrie de l'Union.
- (423) Ils ont également noté que le biodiesel chinois utilisait une matière première différente (huile de cuisson usagée) de celle utilisée pour le biodiesel indonésien. Le biodiesel obtenu à partir d'huile de cuisson usagée permet de réaliser d'importantes réductions d'émissions de gaz à effet de serre et est soumis au système de double comptage prévu par la directive sur les sources d'énergie renouvelables. Il semble donc constituer une option préférable pour l'importation dans l'Union européenne.
- (424) La Commission a relevé l'existence d'importations en provenance de Chine au cours de la période d'enquête et a examiné leur volume et leur prix au considérant 372 du règlement provisoire, notant que les volumes importés de Chine étaient inférieurs à ceux importés d'Indonésie et que le prix des importations en provenance de Chine était supérieur à celui des importations d'Indonésie.
- (425) La Commission a noté que le prix pratiqué dans l'Union était le résultat d'une combinaison de différents types de biodiesel vendus dans l'Union, qu'il s'agisse des ventes avec ou sans prime de double comptage. Les importations en provenance de Chine concernent en effet également un type de biodiesel (fabriqué à partir d'huile de cuisson usagée) qui génère une prime de double comptage.

⁽⁴⁸⁾ Voir le rapport du groupe spécial, *États-Unis — Mesures antidumping et compensatoires visant certains papiers couchés en provenance d'Indonésie* (WT/DS491/R), adopté le 22 janvier 2018, points 7.204-7.212.

- (426) Toutefois, les importations en provenance de Chine sont inférieures, en termes de volume, à celles en provenance d'Indonésie (avec une part de marché de 1,7 %, contre 3,3 % pour l'Indonésie) et sont aussi, contrairement aux importations d'Indonésie, soumises au droit de douane conventionnel de 6,5 %.
- (427) La Commission n'a reçu ni preuve que ces importations ont ou sont susceptibles d'avoir une incidence négative sur l'industrie de l'Union, ni allégations de préjudice causé par les importations en provenance de Chine. Il importe de souligner à nouveau que les prix du biodiesel chinois sont plus élevés que les prix du biodiesel indonésien. En tout état de cause, même si les importations en provenance de Chine avaient une incidence négative sur l'industrie de l'Union, ces effets ne sont pas de nature à atténuer le lien de causalité entre les importations faisant l'objet de subventions en provenance d'Indonésie et la menace de préjudice constatée. Cette allégation a donc été rejetée.

6.2.3. Importations en provenance de pays tiers après la période d'enquête

- (428) Dans les observations qu'il a formulées après la communication des conclusions provisoires, Wilmar a procédé à une analyse des importations de biodiesel dans l'Union européenne en provenance de pays tiers après la fin de la période d'enquête et a constaté que les importations en provenance de Chine avaient augmenté et que les importations en provenance de Malaisie avaient affiché une hausse sensible, leurs prix étant en forte baisse. Il a également constaté que les prix des importations en provenance de Chine et de Malaisie étaient inférieurs au prix de vente de l'industrie de l'Union.
- (429) Selon Wilmar, ces importations affaiblissent et brisent le lien de causalité concernant la menace de préjudice établi dans le règlement provisoire.
- (430) Les importations en provenance de pays tiers entre octobre 2018 et juin 2019 se présentaient comme suit: la part de marché estimée pour la période de 9 mois est fondée sur la consommation au cours de la période d'enquête.

Tableau 6

Importations en provenance de pays tiers entre octobre 2018 et juin 2019

	Volume des importations (en tonnes)	Part de marché estimée (%)	Prix moyen (en EUR)
Argentine	667 678	5,7	673
Indonésie	581 086	5,0	655
Malaisie	405 482	3,5	727
Chine	203 961	1,7	796

Source: Surveillance 2

- (431) Les importations en provenance d'Argentine ont fait l'objet de mesures compensatoires au cours de la dernière partie de la période postérieure à l'enquête. Alors que les volumes étaient légèrement supérieurs aux importations en provenance d'Indonésie, les prix argentins ont également dépassé les prix indonésiens, bien qu'ils soient soumis à un droit de douane conventionnel de 6,5 %. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme un «faiseur de prix» au cours de cette période. De plus, comme indiqué ci-dessus, les importations de biodiesel en provenance d'Argentine ayant déjà fait l'objet de mesures, elles ne peuvent plus faire partie des menaces pesant sur l'industrie de l'Union.
- (432) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a de nouveau fait valoir que la Commission devait tenir compte des importations en provenance d'Argentine, étant donné que le prix du biodiesel argentin pendant la période postérieure à l'enquête était inférieur à celui de l'industrie de l'Union.
- (433) La Commission a rappelé que le prix des importations en provenance d'Argentine avait augmenté après février 2019, date d'entrée en vigueur des mesures sur ces importations, de sorte que la comparaison des prix doit tenir compte du fait qu'un engagement de prix est en vigueur.
- (434) La Commission a noté que les prix chinois avaient augmenté entre la période d'enquête et la période postérieure à l'enquête. Au cours de la période postérieure à l'enquête, ils ont également dépassé le prix moyen pratiqué par l'industrie de l'Union, bien qu'ils soient soumis à un droit de douane conventionnel de 6,5 %. En outre, la part de marché des importations en provenance de Chine s'est stabilisée après la période d'enquête.

- (435) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a de nouveau attiré l'attention sur les importations en provenance de Chine et a effectué un calcul visant à comparer le prix au débarquement du biodiesel chinois en 2018 (826 EUR par tonne) avec le prix de vente moyen de l'industrie de l'Union au cours de la période d'enquête (794 EUR par tonne).
- (436) Ses calculs ayant montré que le prix des importations en provenance de Chine était supérieur au prix moyen de l'industrie de l'Union, et que c'est ce à quoi l'on pouvait s'attendre étant donné que le biodiesel chinois générerait une prime de double comptage, la Commission a admis l'idée que le calcul ne fasse pas apparaître de pression sur les prix de la part de la Chine.
- (437) Alors que les importations en provenance de Malaisie ont augmenté en volume et ont diminué en prix au cours de la période postérieure à la période d'enquête, leurs volumes sont restés inférieurs à ceux de l'Indonésie et leurs prix sont restés plus élevés, bien qu'elles soient soumises à un droit de douane conventionnel de 6,5 %. Elles ne peuvent donc pas non plus être considérées comme un «faiseur de prix» au cours de cette période.
- (438) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a de nouveau fait observer l'augmentation de la quantité et la baisse du prix des importations en provenance de Malaisie. La Commission a répété que les prix des importations en provenance de Malaisie étaient plus élevés que ceux des importations provenant d'Indonésie et étaient soumis à un droit de douane conventionnel.
- (439) Les statistiques relatives aux importations montrent qu'en dépit d'importations importantes de biodiesel en provenance de Malaisie et de Chine au cours de la période postérieure à l'enquête, la Commission est restée d'avis qu'elles n'étaient pas en mesure, que ce soit en volume ou en prix, d'atténuer le lien de causalité établi entre la menace de préjudice important et les importations en provenance d'Indonésie.
- (440) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont fait observer que les prix des importations figurant dans le tableau 6 n'étaient pas directement comparables, étant donné que le biodiesel originaire d'Argentine est de l'EMS pur et celui provenant d'Indonésie, de l'EMP pur, tandis que le biodiesel provenant de Chine est fabriqué à partir d'huile de cuisson usagée (ci-après «UCOME»).
- (441) Les pouvoirs publics indonésiens ont fait observer que pour calculer la sous-cotation des prix, la Commission avait procédé à un ajustement du prix du biodiesel de l'EMAGO (EMS argentin) afin de le comparer au prix de l'EMP (biodiesel indonésien).
- (442) Les pouvoirs publics indonésiens ont présenté des données fondées sur la même méthode, montrant que le prix des importations comparables en provenance d'Argentine au cours de la période d'enquête était inférieur au prix des importations en provenance d'Indonésie, et que le prix des importations comparables en provenance de Chine au cours de la période d'enquête correspondait au prix des importations en provenance d'Indonésie.
- (443) Toutefois, le calcul des pouvoirs publics indonésiens a surestimé de 30 % l'ampleur de l'ajustement et n'a pas pris en compte les droits de douane conventionnels applicables aux importations en provenance d'Argentine et de Chine, mais non applicables aux importations en provenance d'Indonésie.
- (444) Si l'on applique correctement l'ajustement en tenant dûment compte du droit de douane conventionnel, la situation est tout à fait différente. Le prix des importations comparables en provenance de Chine est nettement supérieur au prix des importations en provenance d'Indonésie et la différence de prix entre les importations d'Argentine et les importations en provenance d'Indonésie est considérablement réduite.
- (445) Le règlement provisoire reconnaissait déjà que les importations en provenance d'Argentine étaient, dans une certaine mesure, responsables de l'évolution négative de certains indicateurs de préjudice de l'industrie de l'Union, y compris le fait que le prix moyen des importations en provenance d'Argentine, même en termes absolus, était inférieur, pendant la période d'enquête, au prix des importations en provenance d'Indonésie.
- (446) Les prix des importations en provenance d'Argentine pratiqués pendant la période postérieure à l'enquête ne reflètent pas pleinement l'institution des mesures à leur encontre, étant donné que ces dernières n'ont été instituées qu'en février 2019, c'est-à-dire au milieu de la période postérieure à l'enquête.
- (447) Par conséquent, la comparaison des prix présentée par les pouvoirs publics indonésiens n'atténue pas le lien de causalité entre les importations en provenance d'Indonésie et la menace de préjudice important. Le fait que d'autres facteurs aient pu contribuer à rendre l'industrie nationale «vulnérable», c'est-à-dire davantage susceptible de subir un préjudice futur, n'empêche pas de conclure à l'existence d'un lien de causalité entre les importations concernées et une menace de préjudice futur pour l'industrie nationale ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Voir le rapport du groupe spécial, *États-Unis — Mesures antidumping et compensatoires visant certains papiers couchés en provenance d'Indonésie* (WT/DS491/R), adopté le 22 janvier 2018, point 7.233.

6.2.4. Résultats à l'exportation de l'industrie de l'Union

(448) La Commission n'a pas reçu d'observations sur les exportations de l'industrie de l'Union.

6.2.5. Prix des matières premières

(449) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont formulé des observations concernant la situation financière de l'industrie de l'Union et l'existence d'un lien entre celle-ci et le prix de l'huile de colza dans l'Union. Les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré que les prix du colza ont été élevés tout au long de la période considérée, ce qui a constitué la principale raison pour laquelle l'industrie de l'Union n'a pas réalisé d'importants bénéfices pendant cette période.

(450) Le négociant en biodiesel Gunvor a également noté que le colza était une matière première onéreuse pour le biodiesel et que cela pouvait expliquer la situation financière de l'industrie de l'Union.

(451) La Commission a noté que les producteurs de biodiesel de l'Union retenus dans l'échantillon avaient utilisé toute une série de matières premières ⁽⁵⁰⁾ pour répondre à la demande dans l'Union en toute saison. Par conséquent, la Commission n'a pas constaté de corrélation directe entre les prix du colza et les bénéfices de l'industrie de l'Union, le colza n'étant qu'une des matières premières utilisées par l'industrie de l'Union pour approvisionner le marché de l'Union.

(452) La Commission a attiré l'attention sur les observations qu'elle avait formulées au considérant 327 du règlement provisoire, selon lesquelles le coût de production unitaire de l'industrie de l'Union a suivi la tendance des prix durant la période considérée.

(453) Toutefois, la Commission a également relevé que, pendant l'hiver 2018-2019, le prix du biodiesel à base d'huile de colza (ci-après «EMC») avait fortement augmenté dans l'Union, tandis que le prix de l'huile de colza elle-même était resté stable. Il n'existe donc aucun lien constant entre le prix de l'huile de colza et le prix de l'EMC sur le marché de l'Union.

(454) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a contesté cet argument, affirmant que cela ne se reflétait pas dans le tableau 2 ou ailleurs dans le document d'information finale. En particulier, une telle augmentation du prix de vente de l'EMC devrait avoir une incidence sur le prix de vente moyen de l'industrie de l'Union, qui est resté stable, parce que l'EMC est préférentiellement le biodiesel le plus fabriqué dans l'Union.

(455) Toutefois, comme indiqué au considérant 296 du règlement provisoire, l'EMAGO est le type de biodiesel le plus couramment vendu par les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon. Par conséquent, le prix de vente moyen est déterminé par l'EMAGO, ainsi que par les quantités substantielles d'EMP et d'autres mélanges vendus par les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon en sus du prix de l'EMC. En effet, la hausse des prix de l'EMC se reflète pleinement dans les chiffres relatifs à la rentabilité, en particulier pour le quatrième trimestre 2018. Elle se reflète également, dans une certaine mesure, dans le prix de vente moyen, qui est resté stable malgré la pression sur les prix exercée par les quantités substantielles d'importations faisant l'objet de subventions.

(456) À la suite de la communication des conclusions définitives, les pouvoirs publics indonésiens ont réitéré leur argument selon lequel les prix élevés du colza dans l'Union étaient à l'origine du manque de rentabilité au cours de la période considérée. La Commission a rejeté cet argument pour les motifs exposés au considérant 445.

(457) La Commission a donc conclu que les prix des matières premières utilisées par l'industrie de l'Union n'atténuent pas le lien de causalité.

6.2.6. Concurrence à l'intérieur de l'Union européenne et écarts de performance entre les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon

(458) À la suite de la communication des conclusions définitives, Wilmar a demandé à la Commission de tenir compte de la concurrence interne entre les producteurs de l'Union. Toutefois, cette demande n'a pas été étayée. Wilmar a également affirmé que les performances d'un producteur donné qui se reflètent dans les données microéconomiques pouvaient fausser les résultats globaux de l'échantillon.

(459) La représentativité de l'échantillon en termes de production dans l'Union mentionnée au considérant 265 du règlement provisoire, ainsi qu'en termes de volume des ventes est restée pratiquement inchangée tout au long de la période considérée.

(460) La Commission a donc conclu que les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon étaient représentatifs de l'ensemble de l'industrie de l'Union et que leurs données microéconomiques étaient représentatives de l'industrie de l'Union dans son ensemble. La Commission a également noté que l'analyse de la situation de l'industrie de l'Union était toujours effectuée pour l'ensemble de cette dernière. La demande a donc été rejetée.

⁽⁵⁰⁾ La Commission ne dispose pas d'informations précises sur la ventilation exacte des matières premières utilisées par l'industrie de l'Union.

6.3. Conclusion sur le lien de causalité

- (461) La Commission a confirmé ses conclusions sur le lien de causalité énoncées aux considérants 377 à 380 du règlement provisoire.

7. INTÉRÊT DE L'UNION

7.1. Intérêt de l'industrie de l'Union

- (462) En l'absence d'observations, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 382 à 384 du règlement provisoire.

7.2. Intérêt des importateurs indépendants

- (463) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont fait observer que ces mesures frapperaient les importateurs possédant leurs propres installations de mélange de biodiesel ou leurs propres points de vente de biodiesel.
- (464) Compte tenu des importations substantielles de biodiesel en provenance de Malaisie, de Chine et d'Argentine, qui ne font l'objet d'aucune mesure, ou sur lesquelles un engagement de prix est en vigueur, la Commission n'est pas d'accord avec cette conclusion.
- (465) En l'absence de toute autre observation, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées au considérant 388 du règlement provisoire.

7.3. Intérêt des utilisateurs

- (466) À la suite de la communication des conclusions provisoires, les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré que l'institution de mesures contre les importations en provenance d'Indonésie créerait un monopole pour l'industrie de l'Union sur le marché de l'Union, ce qui entraînerait une augmentation du prix du biodiesel pour les utilisateurs.
- (467) La Commission a rejeté ces arguments. Premièrement, une industrie de l'Union composée d'autant de sociétés concurrentes est loin d'être dans une situation de monopole. Deuxièmement, les mesures prises à l'encontre de l'Indonésie n'affectent pas les importations en provenance d'Argentine, de Chine et de Malaisie. Enfin, même avec les mesures en vigueur, l'Union continue de recevoir des importations importantes de biodiesel en provenance d'Argentine dans le cadre de l'engagement.
- (468) Les pouvoirs publics indonésiens déclarent que des importations de biodiesel en quantité suffisante sont d'une importance capitale pour l'Union. La Commission n'est pas en désaccord avec cette affirmation, mais a fait observer que, puisque la teneur en biodiesel à la pompe n'est normalement pas supérieure à 10 %, l'effet négatif de l'augmentation des prix du biodiesel n'est que partiellement répercuté sur le consommateur et est donc insignifiant.
- (469) Dans ses observations sur les conclusions définitives, Wilmar affirme que le règlement provisoire n'a pas tenu compte de l'incidence des mesures sur les producteurs de carburant diesel.
- (470) Les producteurs de carburant diesel sont les utilisateurs de biodiesel, puisqu'ils achètent le biodiesel avant de vendre un mélange de biodiesel et de diesel minéral à la pompe, comme indiqué au considérant 462. Aucun utilisateur n'ayant coopéré à la présente enquête ⁽⁵¹⁾, il en est de même, par la force des choses, pour les producteurs de carburant diesel.
- (471) En l'absence de toute autre observation, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées au considérant 391 du règlement provisoire.

7.4. Effets de distorsion des échanges des subventions et rétablissement d'une concurrence effective

- (472) En l'absence de toute autre observation, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées au considérant 393 du règlement provisoire.

7.5. Conclusion concernant l'intérêt de l'Union

- (473) En résumé, aucun des arguments avancés par les parties intéressées ne démontre l'existence de raisons impérieuses qui s'opposeraient à l'institution de mesures contre les importations du produit concerné.

⁽⁵¹⁾ Considérant 389 du règlement provisoire.

- (474) En l'absence de toute autre observation, la Commission a confirmé ses conclusions énoncées aux considérants 394 et 395 du règlement provisoire.

8. ENREGISTREMENT

- (475) À la suite de la communication des conclusions provisoires, l'EBB a contesté la conclusion de la Commission selon laquelle l'enregistrement des importations n'était pas justifié.
- (476) L'EBB s'est opposée au raisonnement de la Commission selon lequel l'article 24, paragraphe 5, du règlement de base exige uniquement que l'industrie de l'Union fournisse des «éléments de preuve suffisants pour justifier l'enregistrement des importations» et qu'il n'existe aucun lien juridique entre l'article 24, paragraphe 5, et l'article 16, paragraphe 4. L'article 16, paragraphe 4, définit les conditions de perception rétroactive des droits au cours de la période d'enregistrement.
- (477) Deuxièmement, l'EBB a indiqué que, même si les critères énoncés à l'article 16, paragraphe 4, du règlement de base devaient être respectés pour que l'enregistrement puisse être effectué, la Commission est en droit de conclure à l'existence de «circonstances critiques dans lesquelles, pour les produits en question faisant l'objet de subventions, un préjudice difficilement réparable est causé par des importations massives, effectuées en un temps relativement court, d'un produit bénéficiant de subventions passibles de mesures compensatoires».
- (478) L'EBB a indiqué que l'article 2, point d), du règlement de base permettait à la Commission de comprendre le terme «préjudice» figurant dans le règlement dans le sens de «menace de préjudice».
- (479) La Commission n'est pas d'accord avec les allégations de l'EBB, étant donné que l'article 16, paragraphe 4, indique clairement que la Commission doit établir l'existence d'un «préjudice difficilement réparable». On entend par «préjudice difficilement réparable» une situation dans laquelle, en l'absence de perception rétroactive des droits, le préjudice important subi par l'industrie de l'Union peut être aggravé en raison d'importations massives avant que des mesures puissent être adoptées. Ce n'est pas le cas lorsque les conclusions d'une enquête sont fondées sur une menace de préjudice important.
- (480) La Commission a donc considéré qu'une «menace de préjudice difficilement réparable» ne relevait pas de l'article 16, paragraphe 4, du règlement de base.
- (481) La Commission a dès lors confirmé les conclusions énoncées aux considérants 403 et 404 du règlement provisoire.

9. MESURES COMPENSATOIRES DÉFINITIVES

- (482) Eu égard aux conclusions concernant l'octroi de subventions, le préjudice, le lien de causalité et l'intérêt de l'Union, il convient d'instituer des droits compensateurs définitifs afin d'éviter la concrétisation de la menace de préjudice important imminent que font planer les importations faisant l'objet de subventions en provenance d'Indonésie sur l'industrie de l'Union.

9.1. Niveau des mesures compensatoires

- (483) L'article 15, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement de base dispose que le montant du droit compensateur ne doit pas excéder le montant total de la subvention passible de mesures compensatoires établi.
- (484) L'article 15, paragraphe 1, quatrième alinéa, dispose ensuite que «[l]orsque, compte tenu de toutes les informations qui lui ont été communiquées, la Commission peut clairement conclure qu'il n'est pas dans l'intérêt de l'Union de déterminer le montant des mesures conformément au troisième alinéa, le montant du droit compensateur est inférieur si ce droit moindre suffit pour éliminer le préjudice causé à l'industrie de l'Union.»
- (485) Aucune information de ce type n'ayant été transmise à la Commission, le niveau des mesures compensatoires sera fixé conformément à l'article 15, paragraphe 1, troisième alinéa.
- (486) À la suite de la communication des conclusions définitives, le producteur-exportateur Wilmar a relevé l'absence d'analyse explicite de la marge de préjudice. En particulier, il a fait valoir que, pour déterminer si le montant des mesures devrait être équivalent à celui de la subvention passible de mesures compensatoires, il fallait se fonder sur toutes les informations communiquées par les parties intéressées.

- (487) Toutes les informations communiquées par les parties intéressées ont été prises en compte à cet effet. Bien qu'effectivement, un nombre limité de parties dans l'Union aient exprimé leur opposition aux mesures compensatoires en général, elles n'ont fourni aucune information expliquant pourquoi il ne serait pas dans l'intérêt de l'Union d'instituer des droits compensateurs d'un montant équivalent à celui de la subvention passible de mesures compensatoires.
- (488) En particulier, l'article 31, paragraphe 7, dispose qu'aux fins de l'analyse de l'intérêt de l'Union, les informations ne sont prises en considération que lorsqu'elles sont étayées par des éléments de preuve concrets qui fondent leur validité. Si elle n'est pas étayée, une déclaration d'opposition à l'institution de mesures compensatoires n'est donc que très peu pertinente à cet égard.
- (489) Étant donné que les mesures définitives seront fondées, en l'espèce, sur le montant de la subvention passible de mesures compensatoires établi, le niveau de la marge de préjudice n'est pas pertinent. Par conséquent, le critère énoncé à l'article 15, paragraphe 1, cinquième alinéa, n'est pas applicable.

9.2. Offres de prix

- (490) Un producteur-exportateur indonésien (ci-après le «demandeur») a présenté une offre d'engagement de prix volontaire conformément à l'article 13 du règlement de base. La Commission a analysé l'offre d'engagement et a estimé que son acceptation serait irréaliste pour les raisons suivantes.
- (491) Le prix minimal à l'importation (ci-après le «PMI») proposé était inapproprié car il ne suffisait pas à compenser le montant de la subvention passible de mesures compensatoires. Conformément à l'article 13, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement de base, l'augmentation de prix opérée en vertu de l'engagement de prix n'excède pas ce qui est nécessaire pour compenser le montant de la subvention passible de mesures compensatoires.
- (492) Le niveau annuel, c'est-à-dire la limite annuelle, des importations soumises à l'engagement proposé par le demandeur, couvrait l'ensemble des exportations de biodiesel en provenance d'Indonésie et était contraignant pour les autres exportateurs indonésiens n'ayant pas présenté d'offre d'engagement. L'offre ne donnait aucune indication sur la manière dont le niveau annuel serait contrôlé de manière à en garantir le respect.
- (493) La Commission a estimé que le niveau annuel des importations effectuées au PMI était excessif. Il a dépassé la part de marché des importations de biodiesel indonésien au cours de la période d'enquête. Conjugué à l'absence de plafond trimestriel sur les importations, le niveau annuel proposé a fortement augmenté le risque d'entrée massive d'importations sur le marché de l'Union au cours de certains mois.
- (494) La Commission a fait remarquer que le demandeur avait une structure très complexe et utilisait des circuits de vente complexes. Même l'engagement supplémentaire proposé en ce qui concerne les circuits de vente ne permettrait pas d'éviter que le risque de contournement et de compensation croisée augmente et qu'un suivi effectif soit irréalisable.
- (495) La Commission a adressé au demandeur une lettre exposant les raisons pour lesquelles elle rejetait l'offre d'engagement et lui donnant la possibilité de présenter ses observations. La Commission a reçu des observations du demandeur concernant le PMI, le niveau annuel et les risques de compensation croisée, également dans le cadre des observations complémentaires de l'EBB sur l'offre d'engagement initiale. En plus de ses observations, le demandeur a également revu certains éléments de l'offre d'engagement en dehors du délai applicable.
- (496) Dans ses observations, le demandeur n'a pas accepté la conclusion de la Commission selon laquelle le PMI ne suffit pas à compenser le montant de la subvention passible de mesures compensatoires. Le demandeur n'a pas modifié la méthode de calcul du PMI proposé. La Commission a maintenu ses conclusions et a donc rejeté cette argumentation.
- (497) Le demandeur a en outre précisé que le niveau annuel fixé dans l'offre d'engagement ne couvrirait que les importations dans l'Union de produits fabriqués ou commercialisés par lui. Il a également proposé de réduire le niveau annuel et d'introduire un plafond trimestriel pour l'utilisation du niveau annuel.
- (498) La Commission s'est dite satisfaite de l'explication relative au niveau annuel et a noté que ce niveau, comme expliqué par le demandeur, n'était contraignant que pour ce dernier. Il s'agit d'une des raisons pour lesquelles la Commission a considéré que ce niveau était excessif, étant donné que le niveau annuel proposé excédait la part de marché des importations de tous les exportateurs de biodiesel indonésien au cours de la période d'enquête, alors que ce niveau n'était prévu que pour un seul exportateur, à savoir le demandeur. Le nouveau niveau proposé était inférieur au niveau annuel fixé dans l'offre d'engagement, mais est resté très élevé puisqu'il était proche du niveau total des importations de biodiesel en provenance d'Indonésie au cours de la période d'enquête. La Commission note aussi que l'offre révisée n'évoquait pas la manière dont le niveau annuel serait contrôlé de manière à en garantir le respect. La Commission a maintenu ses conclusions et a donc rejeté cette argumentation.

- (499) Dans ses observations, le demandeur a contesté la conclusion de la Commission concernant la complexité de sa structure et de ses circuits de vente. Le demandeur n'a pas proposé d'autre engagement que ceux figurant dans l'offre d'engagement. La Commission a maintenu ses conclusions et a donc rejeté cette argumentation.
- (500) La Commission a estimé que le suivi de l'engagement était impraticable et irréalisable pour les motifs exposés aux considérants 490 à 499 ci-dessus et a donc rejeté l'offre finale.

9.3. Mesures définitives

- (501) Il convient d'instituer des mesures compensatoires définitives sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie, conformément aux règles énoncées à l'article 15, paragraphe 1, du règlement de base, qui dispose que le droit définitif correspond au montant total des subventions passibles de mesures compensatoires établi.
- (502) Eu égard à ce qui précède, les taux du droit compensateur définitif, exprimés en pourcentage du prix CAF frontière de l'Union, avant dédouanement, s'établissent comme suit:

Société	Droit compensateur
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama et PT Musim Mas (groupe Musim Mas)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri et PT Permata Hijau Palm Oleo (groupe Permata)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia et PT Wilmar Bioenergi Indonesia (groupe Wilmar)	15,7 %
Toutes les autres sociétés	18,0 %

- (503) Les taux individuels de droit compensateur mentionnés dans le présent règlement ont été établis sur la base des conclusions de l'enquête. Ils reflètent donc la situation constatée au cours de cette enquête en ce qui concerne les sociétés concernées. Ces taux de droit (par opposition au droit national applicable à «toutes les autres sociétés») s'appliquent ainsi exclusivement aux importations du produit concerné originaire d'Indonésie et fabriqué par ces sociétés. Les produits importés concernés, fabriqués par toute autre société dont le nom et l'adresse ne sont pas spécifiquement mentionnés dans le dispositif du présent règlement, y compris par les entités liées aux sociétés spécifiquement citées, ne peuvent pas bénéficier de ces taux et sont soumis au taux de droit applicable à «toutes les autres sociétés».
- (504) Les sociétés changeant ultérieurement de raison sociale ou la raison sociale de l'une de leurs entités peuvent solliciter la poursuite de l'application de ces taux de droit individuels. Une telle demande doit être adressée à la Commission. Elle doit contenir toutes les informations nécessaires permettant à la société de démontrer que ce changement n'affecte pas le droit de la société à bénéficier du taux de droit individuel qui lui est applicable. Si le changement de raison sociale de la société n'affecte pas le droit de celle-ci à bénéficier du taux de droit qui lui est applicable, un avis signalant le changement de raison sociale sera publié au *Journal officiel de l'Union européenne*.
- (505) Si l'évolution de la situation après la période d'enquête devait entraîner un changement de circonstances présentant un caractère durable, des mesures appropriées pourront être prises conformément à l'article 19 du règlement de base.
- (506) Compte tenu de l'article 109 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 ⁽⁷²⁾, lorsqu'un montant doit être remboursé à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, les intérêts à payer doivent être le taux appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement, tel que publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, série C, le premier jour civil de chaque mois.

⁽⁷²⁾ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

9.4. Libération des droits provisoires

- (507) L'article 16, paragraphe 2, du règlement de base dispose qu'il appartient à la Commission de décider dans quelle mesure le droit provisoire doit être définitivement perçu.
- (508) L'article 16, paragraphe 2, dispose en outre qu'en cas de menace de préjudice important, les droits provisoires ne doivent pas être perçus, sauf s'il est établi que cette menace se serait transformée en préjudice important si des mesures provisoires n'avaient pas été appliquées.
- (509) Compte tenu des conclusions tirées en l'espèce, les montants provisoires sont libérés et non perçus comme prévu à l'article 16, paragraphe 2, du règlement de base.
- (510) Les mesures prévues par le présent règlement sont conformes à l'avis du comité institué par l'article 15, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

1. Il est institué un droit compensateur définitif sur les importations d'esters monoalkyles d'acides gras et/ou de gazoles paraffiniques obtenus par synthèse et/ou hydrotraitement, d'origine non fossile, purs ou sous forme de mélange, relevant actuellement des codes NC ex 1516 20 98 (codes TARIC 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 et 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (codes TARIC 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 et 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (code TARIC 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (codes TARIC 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 et 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (codes TARIC 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 et 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (codes TARIC 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 et 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (codes TARIC 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 et 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (codes TARIC 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 et 3824 99 92 20), 3826 00 10 et ex 3826 00 90 (codes TARIC 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 et 3826 00 90 30) et originaires d'Indonésie.

2. Le taux du droit compensateur définitif applicable au prix net franco frontière de l'Union, avant dédouanement, s'établit comme suit pour les produits décrits au paragraphe 1 et fabriqués par les sociétés énumérées ci-après:

Société	Droit compensateur définitif	Code additionnel TARIC
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %	B786
PT Intibenua Perkasatama et PT Musim Mas (groupe Musim Mas)	16,3 %	B787
PT Pelita Agung Agrindustri et PT Permata Hijau Palm Oleo (groupe Permata)	18,0 %	B788
PT Wilmar Nabati Indonesia et PT Wilmar Bioenergi Indonesia (groupe Wilmar)	15,7 %	B789
Toutes les autres sociétés	18,0 %	C999

3. Sauf indication contraire, les dispositions en vigueur en matière de droits de douane sont applicables.

Article 2

Les montants déposés au titre du droit compensateur provisoire conformément au règlement d'exécution (UE) 2019/1344 sont définitivement libérés.

Article 3

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

⁽³⁾ Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO L 176 du 30.6.2016, p. 21).

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 28 novembre 2019.

Par la Commission
Le président
Jean-Claude JUNCKER
