



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.12.2004
COM(2004) 831 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**PREMIER RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**SUR LES ACTIVITÉS ANTIDUMPING, ANTISUBVENTIONS ET DE
SAUVEGARDE DES PAYS TIERS À L'ENCONTRE DE LA COMMUNAUTÉ (2003)**

PARTIE I: INTRODUCTION

Tendances générales

L'année 2003 a confirmé la tendance à la hausse du nombre de procédures de défense commerciale engagées à l'encontre des exportateurs communautaires. Le nombre de mesures définitives appliquées à la Communauté est passé de 169 à la fin de 2002 à 192 à la fin de 2003. Bien que cette progression puisse partiellement s'expliquer par le nombre croissant de procédures antisubventions visant la politique agricole commune (PAC), elle est essentiellement due au fait que certains pays entament des procédures dont il est clair qu'elles ne répondent pas aux normes fixées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et qui n'auraient tout simplement jamais dû être engagées.

Le nombre de mesures pourrait encore augmenter ces prochaines années. Cela dépendra, notamment, de l'usage, encore incertain, que la Chine fera des instruments de défense commerciale à l'avenir. Jusqu'ici, elle y a relativement peu fait appel et, en 2003, seuls 4 produits originaires de l'UE étaient soumis à des mesures. Les fortes pressions exercées par la CE dans chaque procédure ouverte par la Chine à l'encontre d'exportateurs communautaires peuvent avoir pesé dans la balance.

Les États-Unis font eux aussi l'objet d'une surveillance constante de la part de la CE. Ce pays est le membre de l'OMC dont les mesures sont le plus souvent contestées dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC, ce qui semblerait révéler une certaine incompatibilité entre l'usage qu'il fait des instruments de défense commerciale et les règles de l'OMC. Cette divergence est mise en lumière par la réticence des États-Unis à accepter les décisions des groupes spéciaux de l'OMC et même à les appliquer (loi antidumping de 1916 et amendement Byrd, par exemple).

En termes de statistiques, en 2003 comme l'année précédente, la principale cible des États-Unis était la Communauté avec 53 mesures en vigueur, suivie de l'Inde (32), du Brésil (12), de l'Afrique du Sud (11) et du Canada (10). Pour ce qui est du nombre d'enquêtes concernant la Communauté en cours à la fin de 2003, la première place revient à l'Inde (7), suivie des États-Unis (5), de la Chine (4), de l'Équateur (4), de l'Ukraine (4) et du Venezuela (4).

En dépit du grand nombre de mesures visant les exportateurs communautaires, il y a matière à optimisme pour l'année voire les années à venir. Sur le front multinational, la CE encourage les discussions dans le cadre du programme de développement de Doha sur l'application de normes plus strictes aux enquêtes antidumping et antisubventions.

Au niveau bilatéral, la CE met actuellement sur pied des groupes ad hoc d'experts en instruments de défense commerciale avec plusieurs partenaires commerciaux (Inde, Chine et Corée). Ces groupes permettent, en dehors du cadre formel existant, d'échanger des informations et des vues sur les possibilités d'améliorer le déroulement des enquêtes et l'application des règles afférentes aux instruments de défense commerciale.

Il est par ailleurs fréquent que des pays tiers demandent à la Direction générale Commerce (DG Commerce) d'organiser, à l'intention de leurs fonctionnaires, des formations sur les pratiques de défense commerciale de la CE. Les pays tiers considèrent de plus en plus les pratiques communautaires comme un «exemple à suivre» («Vorbildsfunktion») en raison de la rigueur des normes appliquées aux procédures de défense commerciale. Depuis 2001, pour n'en citer que quelques-uns, des séminaires se sont tenus en Thaïlande, en Indonésie, en Ukraine, en Chine, en Russie, en Inde, au Pakistan et en Roumanie. De cette façon, la DG Commerce peut aider les fonctionnaires des pays tiers à améliorer leurs méthodes d'enquête.

PARTIE II: PROBLEMES D'ORDRE GENERAL AVEC LES PAYS TIERS

1. Problèmes récurrents

Bien qu'avec des variantes d'un pays à l'autre, certains problèmes sont communs à de nombreuses procédures engagées par les pays tiers. D'un point de vue procédural, les normes pour les ouvertures d'enquêtes sont souvent peu rigoureuses. Certains pays semblent exiger du plaignant très peu d'éléments de preuve à l'appui de ses allégations. Quant au fond, le problème le plus couramment observé est l'absence d'analyse approfondie du préjudice et du lien de causalité. Ainsi, les «autres facteurs», dont il apparaît parfois clairement qu'ils causent plus de préjudice que les importations, sont souvent négligés, si bien qu'il arrive fréquemment que les mesures instituées soient disproportionnées par rapport au préjudice subi par l'industrie nationale.

Un nombre croissant de pays, essentiellement des pays en développement et des pays en «transition», commencent à faire plus souvent appel aux instruments de défense commerciale. Cette évolution est particulièrement marquée en ce qui concerne les mesures de sauvegarde que certains pays semblent utiliser plutôt comme des mesures protectionnistes de routine que comme une «soupape de sécurité». La Communauté soulève sans relâche le problème du recours excessif aux mesures de sauvegarde devant l'OMC et plaide avec insistance pour l'introduction de critères d'application très stricts à même de préserver le caractère exceptionnel de ce type de mesures.

Un autre problème récurrent est que certains pays n'informent pas suffisamment les parties intéressées lorsqu'ils utilisent les instruments de défense commerciale. Il va de soi que ce manque d'information peut rendre très difficile l'évaluation des éléments à l'origine de l'ouverture d'une enquête. Ce problème est d'autant plus grave lorsqu'il s'agit de justifier l'institution de mesures ou le rejet d'éléments de preuve fournis par des exportateurs communautaires.

Paradoxalement, certains pays tiers ne veillent pas suffisamment à ce que des informations sensibles ne tombent pas entre les mains d'autres parties intéressées. Des exportateurs communautaires ont signalé que, dans certains pays tiers, les règles de confidentialité ne sont pas toujours respectées par les autorités chargées des enquêtes, ce qui leur ôte toute envie de coopérer aux procédures, notamment aux procédures antidumping qui exigent des parties qu'elles communiquent des informations des plus confidentielles.

2. Application de mesures compensatoires aux exportations de produits agricoles

Il convient de mentionner plus particulièrement la progression constante du nombre de procédures antisubventions visant les exportations communautaires de produits agricoles transformés ou de préparations alimentaires. En 2003, ces procédures ont essentiellement porté sur les exportations communautaires d'huile d'olive, de fruits et légumes transformés et de dérivés de céréales. Les pays tiers font généralement valoir que ces exportations bénéficient systématiquement de subventions agricoles versées par l'UE, alors que ces subventions sont accordées aux agriculteurs et non aux exportateurs des produits en question.

La CE défend vigoureusement l'idée que les pays tiers ne peuvent pas simplement partir du principe que les aides accordées aux agriculteurs se «répercutent» directement et intégralement sur les transformateurs/exportateurs indépendants. Elle insiste sur le fait que toute décision d'instituer un droit compensateur doit reposer sur une argumentation démontrant clairement que les produits exportés ont effectivement bénéficié de l'aide visée.

La CE fait de cette question un aspect prioritaire de sa politique générale, notamment parce que, ces dernières années, et encore dernièrement en 2003, elle a lancé de vastes réformes de la PAC qui modifieront la nature des aides accordées. Il en résultera que les aides à la production céderont de plus en plus le pas à des aides «découplées» (paiement unique par exploitation) totalement indépendantes de la production et sans effet de distorsion des échanges.

Il est clair que la Commission devra veiller à ce que tous ces changements soient dûment pris en compte par les pays ayant recours aux droits compensateurs. Avec l'obligation de prouver l'existence d'une «répercussion» des aides, il devrait être bien plus difficile pour les pays tiers d'appliquer des mesures compensatoires aux régimes d'aide visés.

PARTIE III: ACTIONS ENGAGÉES PAR PAYS

1. ÉTATS-UNIS

À la fin de 2003, les États-Unis appliquaient au total 53 mesures de défense commerciale aux importations d'origine communautaire. Il s'agissait pour l'essentiel de droits antidumping (36), les mesures compensatoires étant au nombre de 17. Sur l'année 2003, les États-Unis ont ouvert 5 nouvelles enquêtes antidumping, mais n'ont pas institué de nouvelles mesures. En 2003 toujours, ils ont mis fin aux trois procédures de sauvegarde en cours (*tubes et tuyaux, fil machine et acier*). L'acier reste la principale cible des instruments de défense commerciale mis en œuvre par les États-Unis, suivi des produits chimiques et des produits agricoles.

Les États-Unis continuent à faire valoir leur interprétation spécifique des accords de l'OMC en la matière, interprétation qui prête souvent à contestation comme l'atteste le nombre important d'affaires concernant les trois instruments de défense commerciale que les États-Unis ont perdues devant l'OMC ces deux dernières années. Les faits marquants de 2003 ont trait aux mesures faisant l'objet d'une

procédure de règlement des différends à l'OMC, et plus particulièrement au retrait des mesures de sauvegarde américaines sur l'acier¹. Ces mesures, qui ont perturbé tous les marchés internationaux de l'acier, ont été contestées avec succès par l'Union européenne et 7 autres membres de l'OMC. Le 10 novembre 2003, l'Organe d'appel a déclaré que les mesures de sauvegarde appliquées par les États-Unis étaient, pour diverses raisons, contraires à l'accord de l'OMC sur les sauvegardes. Devant cette décision, les États-Unis ont décidé de les abroger immédiatement.

Comme cela a été brièvement évoqué, plusieurs pratiques américaines suscitent toujours des questions quant à leur compatibilité avec les règles internationales et la CE y a consacré d'importants efforts en 2003. C'est le cas de la pratique connue sous le nom de «réduction à zéro» qui ne tient pas compte des transactions n'ayant pas fait l'objet du dumping dans certaines circonstances interdites par l'accord antidumping de l'OMC. La CE suit aussi attentivement d'autres pratiques américaines telles que l'amendement Byrd et la méthode utilisée par les États-Unis dans le cadre des réexamens au titre de l'expiration des mesures (*«sunset reviews»*).

2. INDE

À la fin de 2003, l'Inde appliquait au total 32 mesures de défense commerciale aux importations d'origine communautaire. Il s'agissait, dans la plupart des cas, de droits antidumping (29), tandis que les mesures compensatoires étaient au nombre de 3. L'augmentation est sensible par rapport à 2002 quand 26 mesures étaient en vigueur et à 2001 lorsque l'Inde n'appliquait que 19 mesures.

En 2003, l'Inde a ouvert 7 nouvelles enquêtes antidumping et institué 8 mesures, contre 11 nouvelles enquêtes ouvertes et 9 mesures instituées en 2002. Le secteur le plus touché en 2003 est resté l'industrie chimique, suivie du secteur pharmaceutique.

Ces dernières années, l'Inde a brusquement intensifié ses activités de défense commerciale et est devenue le premier utilisateur au monde de l'instrument antidumping. Depuis 2001, elle dépasse les États-Unis pour ce qui est des ouvertures de procédures antidumping. Ainsi, en 2002, elle a ouvert 80 nouvelles enquêtes, tous pays confondus (contre 35 pour les États-Unis et 20 pour la CE).

Ce recours accru à l'instrument antidumping se justifie difficilement au vu du niveau de protection élevé dont bénéficient déjà les producteurs indiens. Le niveau, toujours élevé, de protection des importations semble parfois avoir l'effet pervers de contraindre les sociétés étrangères à pratiquer le dumping pour accéder au marché, ce qui a pour résultat de les exposer à des actions antidumping.

Ces quelques dernières années, les sociétés européennes qui exportent vers l'Inde ont exprimé leur mécontentement croissant face à cette situation. Elles ont le sentiment que le recours abusif à l'instrument antidumping entrave injustement leur accès au marché et qu'elles ne sont pas toujours «traitées équitablement» dans le cadre des enquêtes indiennes.

¹ Procédure multiple concernant plus de 10 produits et des centaines de codes tarifaires.

Consultations en vue du règlement des différends avec l'Inde

Ces trois dernières années, la Commission a tenté à diverses reprises, à la fois en intervenant directement dans les procédures indiennes et en intercédant au niveau politique, d'amener les autorités indiennes à aligner leurs enquêtes sur les normes en vigueur à l'OMC.

La Commission estime que la majorité des mesures antidumping adoptées par l'Inde posent des problèmes de compatibilité avec les règles de l'OMC tant au niveau de la procédure que du fond. Dans bien des cas, l'analyse du préjudice manque de profondeur, pêchant par une communication insuffisante voire absente des informations qui permettraient une évaluation objective du préjudice prétendument subi par l'industrie nationale et se résumant à une tentative superficielle d'établir un lien entre le préjudice allégué et les importations.

Faute d'améliorations, le 8 décembre 2003, la Commission a décidé, en accord avec ses États membres, de demander des consultations avec l'Inde au sujet de 27 de ses mesures antidumping dans le cadre de la procédure de règlement des différends.

Depuis, elle s'est entretenue plusieurs fois avec les autorités indiennes sur la façon d'aplanir le différend.

3. RUSSIE ET UKRAINE

Jusqu'ici, la Russie et l'Ukraine ont limité leur utilisation des instruments de défense commerciale aux mesures de sauvegarde. L'année 2003 a été relativement calme puisqu'une seule mesure a été instituée, ce qui donne au total 4 mesures pour la Russie et une mesure pour l'Ukraine. S'agissant des ouvertures, la Russie n'a entamé qu'une seule nouvelle enquête en 2003 (levure sèche), ce qui représente une évolution positive par rapport à 2002, lorsqu'elle avait ouvert pas moins de 8 enquêtes. Plusieurs d'entre elles ont été closes sans institution de mesures en 2003.

Le recul du nombre de procédures de sauvegarde s'explique aussi en partie par les préparatifs en cours en vue de l'adhésion de la Russie à l'OMC, adhésion qui exige l'adoption d'une réglementation en matière de mesures antidumping, compensatoires et de sauvegarde compatible avec l'OMC. La Commission participe à la finalisation de la nouvelle loi russe en matière de défense commerciale qui s'appliquera dès l'adhésion de la Russie à l'OMC.

4. CHINE

Depuis que la Chine a adhéré à l'OMC en décembre 2001, la DG Commerce suit attentivement toutes les procédures chinoises de défense commerciale pour s'assurer qu'elles satisfont aux règles en vigueur à l'OMC.

En 2003, la Chine a ouvert 4 enquêtes antidumping portant sur des produits originaires soit de la CE dans son ensemble soit d'un ou plusieurs de ses États membres. À titre de comparaison, en 2002, elle avait lancé deux enquêtes antidumping à l'encontre d'importations originaires de la CE.

À la fin de 2003, elle appliquait au total 4 mesures antidumping aux importations originaires de la Communauté contre une à la fin de 2002. Les importations originaires de la CE ne faisaient l'objet d'aucune mesure de sauvegarde ou compensatoire.

Pour ce qui est de l'approche chinoise des procédures antidumping, il est probablement trop tôt pour savoir s'il existe des problèmes inhérents au système, puisqu'à ce jour, une seule procédure concernant l'UE a été ouverte après l'adhésion à l'OMC. Certains problèmes ont certes été relevés, mais il reste à voir si la Chine tiendra compte des préoccupations de la CE dans les procédures à venir.

5. AMÉRIQUE LATINE

En 2003, les pays d'Amérique latine ont ouvert une nouvelle procédure antidumping (Brésil) et institué deux nouvelles mesures antidumping (Brésil et Communauté andine). Sur cette même période, deux nouvelles enquêtes antisubventions ont été ouvertes (Mexique et Venezuela) tandis que 4 nouvelles enquêtes de sauvegarde ont été lancées (Équateur). Une mesure compensatoire a été instituée (Pérou) de même qu'une nouvelle mesure de sauvegarde (Équateur).

L'activité des pays qui ont coutume de faire appel aux instruments de défense commerciale, tels que l'Argentine, le Brésil et le Venezuela, semble rester stable, du moins en ce qui concerne les actions dirigées contre les exportations communautaires. Pour l'Argentine, cela peut s'expliquer par les événements marquants de ces deux dernières années, à savoir la réorientation de la politique macroéconomique nationale et la dévaluation monétaire, qui ont dressé de nouveaux obstacles à l'importation.

Néanmoins, des pays comme le Pérou et l'Équateur commencent à utiliser, ou à utiliser plus fréquemment, les instruments de défense commerciale, notamment les sauvegardes.

6. AUSTRALIE

À la fin de 2003, l'Australie appliquait au total 7 mesures de défense commerciale aux importations d'origine communautaire. Il s'agissait surtout de droits antidumping (4), les mesures compensatoires étant au nombre de 3. En 2003, l'Australie a ouvert une enquête antidumping ainsi qu'une enquête antisubventions et a institué une mesure antidumping. À titre comparatif, elle n'avait institué aucune mesure en 2002. Par ailleurs, en 2003 toujours, elle a clos 4 enquêtes ouvertes les années précédentes (3 enquêtes antidumping et une enquête antisubventions), sans instituer de mesures.

L'Australie compte parmi les utilisateurs «de longue date» des instruments de défense commerciale et a souvent pris pour cible les régimes communautaires d'aides à l'agriculture.

PARTIE IV: CONCLUSION

Résultats concrets obtenus

L'année 2003 a été marquée par un certain nombre de résultats positifs pour les exportateurs communautaires visés par les procédures des pays tiers (voir la liste ci-dessous). Plusieurs affaires très importantes ont été closes sans institution de mesures. Dans d'autres, les mesures ont été abrogées. Ces résultats montrent que la participation active et directe de la Commission peut influencer de manière significative l'issue des procédures de défense commerciale engagées par les pays tiers.

La Commission ne cesse d'améliorer ses relations de travail avec les pays tiers, car cela favorise la compréhension mutuelle et la recherche de solutions acceptables pour toutes les parties en cause, comme cela a, par exemple, été le cas dans l'enquête sur les exportations communautaires d'huile d'olive à destination de l'Australie.

Les grandes affaires ci-après méritent d'être mentionnées (pour plus de détails, veuillez vous référer à la rubrique réservée à chaque pays):

- retrait des **mesures de sauvegarde américaines sur l'acier** – échanges affectés: 900 millions d'euros;
- respect, par les États-Unis, de la décision de l'OMC dans l'affaire «**privatisation**» (DS-212) – échanges affectés: 300 millions d'euros;
- retrait des mesures de sauvegarde chinoises sur **l'acier** – échanges affectés: 200 millions d'euros;
- clôture de l'enquête antidumping indienne sur **les dispositifs à rayons X d'intensité variable pour l'inspection des bagages** originaires de l'Union européenne – échanges affectés: 20 millions d'euros;
- clôture de l'enquête de sauvegarde russe sur les importations de **papiers peints** – échanges affectés: 112 millions d'euros;
- exclusion des exportateurs communautaires des mesures de sauvegarde russes sur les **roulements à billes** – échanges affectés: 10,6 millions d'euros;
- clôture de l'enquête antidumping mexicaine sur les importations de **carreaux en céramique** originaires d'Espagne – échanges affectés: 48 millions d'euros;
- clôture de l'enquête antidumping australienne sur les importations d'**huile d'olive** originaire d'Italie et d'Espagne et de l'enquête antisubventions sur le même produit originaire d'Italie, de Grèce et d'Espagne – échanges affectés: 60 millions d'euros.

Un autre résultat positif obtenu en 2003 est l'amélioration de la coordination avec les États membres en ce qui concerne les mesures des pays tiers. En mars 2003, la Commission a eu un large échange de vues avec les États membres (groupe «Questions commerciales») sur l'attitude à adopter face aux mesures des pays tiers. Ces discussions ont notamment permis d'identifier, au sein des administrations nationales de chaque État membre, les personnes auxquelles la DG Commerce peut s'adresser directement, permettant ainsi une communication rapide des informations. Cette «ligne directe» a été étendue aux nouveaux États membres de l'UE le 1^{er} mai.