RÈGLEMENT D'EXÉCUTION (UE) 2023/104 DE LA COMMISSION

du 12 janvier 2023

modifiant le règlement d'exécution (UE) 2019/159 instituant une mesure de sauvegarde définitive concernant les importations de certains produits sidérurgiques à la suite d'un rapport adopté par l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux importations ([1]), et notamment ses articles 16 et 20,

vu le règlement (UE) 2015/755 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif au régime commun applicable aux importations de certains pays tiers ([2]), et notamment ses articles 13 et 16,

considérant ce qui suit:

Contexte

(1) Par le règlement d'exécution (UE) 2018/1013 de la Commission ([3]) (ci-après le «règlement provisoire»), la Commission européenne a institué une mesure de sauvegarde provisoire sur certains produits sidérurgiques. Par le règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission ([4]) (ci-après le «règlement définitif»), la Commission européenne a institué une mesure de sauvegarde définitive sur certains produits sidérurgiques (ci-après la «mesure de sauvegarde»).

(2) Le 13 mars 2020, la Turquie a demandé l'ouverture de consultations avec l'Union européenne conformément aux articles 1er et 4 du mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, à l'article XXIII:1 de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994) et à l'article 14 de l'accord sur les sauvegardes.

(3) Des consultations entre l'Union européenne et la Turquie ont eu lieu le 29 avril 2020 mais n'ont pas permis de résoudre le différend.

(4) Le 16 juillet 2020, la Turquie a demandé l'établissement d'un groupe spécial. Un groupe spécial a été mis en place le 28 août 2020. Le rapport du groupe spécial a été diffusé le 29 avril 2022. Aucune des parties n'ayant fait appel du rapport du groupe spécial, celui-ci a été adopté par l'Organe de règlement des différends (ci-après l'«ORD») le 31 mai 2022 ([5]).

(5) Par communication à l'OMC du 5 août 2022 ([6]), la Turquie et l'Union européenne ont fait savoir que, conformément à l'article 21.3 b) du *mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends*, elles étaient convenues que le délai raisonnable imparti à l'Union européenne pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD concernant le différend *Union européenne – Mesures de sauvegarde visant certains produits sidérurgiques* (DS595) arriverait à expiration le 16 janvier 2023, soit sept mois et seize jours après la date d'adoption des recommandations et décisions de l'ORD le 31 mai 2022.

(6) À la suite de ces événements, la Commission a publié le 24 août 2022 un avis d'ouverture ([7]) informant de son intention de mettre en œuvre le rapport du groupe spécial en mettant la mesure initiale en conformité avec les règles de l'OMC dans les cas où le groupe spécial avait constaté des incohérences, et invitant les parties intéressées à présenter des observations.

(7) Plusieurs parties ont présenté des observations dans le délai imparti, qui ont été dûment prises en considération.

([1]) JO L 83 du 27.3.2015, p. 16.
([2]) JO L 123 du 19.5.2015, p. 33.
([3]) Règlement d'exécution (UE) 2018/1013 de la Commission instituant des mesures de sauvegarde provisoires concernant les importations de certains produits sidérurgiques (JO L 181 du 18.7.2018, p. 39).
([4]) Règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission du 31 janvier 2019 instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques (JO L 31 du 1.2.2019, p. 27).
([5]) WT/DS595/R *Union européenne – Mesures de sauvegarde visant certains produits sidérurgiques*, 29 avril 2022.
([6]) WT/DS595/13, 9 août 2022.
([7]) JO C 320 du 24.8.2022, p. 47.

Observations des parties intéressées

(8) Plusieurs parties intéressées ont présenté des observations à la suite de la publication de l'avis d'ouverture. À titre préliminaire, la Commission a observé que certaines des observations faites par les parties intéressées étaient de simples répétitions des conclusions du groupe spécial.

(9) La Commission a d'abord analysé les observations spécifiques du gouvernement turc, car il s'agissait de la partie contestant la mesure de sauvegarde devant l'ORD de l'OMC, puis elle a analysé les observations présentées par les autres parties intéressées.

(10) En ce qui concerne l'évolution imprévue des circonstances, le gouvernement turc a fait valoir qu'il n'existait aucun élément de preuve dans le dossier qui permettrait à la Commission d'établir un lien entre cette évolution imprévue et l'accroissement des importations. Il a indiqué qu'il n'y avait pas de coïncidence dans le temps entre la surcapacité et l'accroissement des importations, que la Commission n'avait pas procédé à l'examen nécessaire des mesures de défense commerciale dans les pays tiers et de leur lien avec l'accroissement des importations, et que les mesures prises par les États-Unis au titre de la section 232 avaient été introduites après l'accroissement des importations dans l'Union. Le gouvernement turc a également affirmé que si la Commission devait utiliser de nouvelles informations, elle devrait également tenir compte des changements de conditions survenus pendant la période où la mesure était en vigueur, comme l'exclusion de plusieurs pays, y compris l'Union elle-même, des mesures prises au titre de la section 232.

(11) La Commission n'était pas de l'avis du gouvernement turc selon lequel il était impossible de remédier à cet aspect de la mesure. Comme indiqué en détail à la section 1.1 de l'annexe, les informations disponibles avant l'institution de la sauvegarde définitive étaient suffisantes et montraient clairement que les importations dans l'Union avaient augmenté en raison de l'évolution imprévue des circonstances. La Commission n'a pas utilisé de données qui n'étaient pas disponibles au moment de l'institution de la mesure définitive aux fins de l'annexe du présent règlement.

(12) En ce qui concerne les conclusions relatives à la menace de préjudice grave, le gouvernement turc a estimé que les mesures antidumping et compensatoires ne pouvaient être à l'origine du rétablissement de la branche de production intérieure. En ce qui concerne les autres facteurs sur lesquels la Commission s'était appuyée pour expliquer l'amélioration partielle des performances de l'industrie de l'Union en 2017, le gouvernement turc a fait observer que le groupe spécial avait conclu que ces facteurs avaient profité à la branche de production intérieure et aux importations de manière semblable et qu'ils ne pouvaient donc pas être utilisés pour expliquer cette amélioration et que rien n'indiquait que l'évolution de ces facteurs profiterait davantage aux importations qu'à la branche de production intérieure.

(13) À cet égard, la Commission a renvoyé à ses conclusions des sections 1.2.1 et 1.2.2 de l'annexe qui contredisent les allégations du gouvernement turc.

(14) Enfin, le gouvernement turc a indiqué que le groupe spécial avait conclu que même si les importations devaient augmenter en 2018, cela ne conduisait pas automatiquement à la conclusion qu'il y avait une dégradation générale notable de la situation de la branche de production de l'Union dont l'imminence était évidente.

(15) À cet égard, la Commission a expliqué dans l'annexe du présent règlement tous les éléments dont elle avait tenu compte pour déterminer: i) que les importations allaient probablement continuer d'augmenter; ii) qu'une telle augmentation aurait des effets négatifs sur la situation économique de l'industrie de l'Union, compte tenu de l'évolution récente et prévue des facteurs clés du marché de l'acier dans l'Union et dans le monde. Par conséquent, l'analyse de fond effectuée par la Commission n'a pas supposé qu'un accroissement des importations causerait, en soi et sans tenir compte d'autres éléments pertinents, un préjudice grave à l'industrie de l'Union en l'absence d'une mesure de sauvegarde. Au contraire, la Commission a procédé à une analyse détaillée des éléments pertinents qui l'ont amenée à conclure que si aucune mesure n'était adoptée, l'industrie de l'Union subirait un préjudice grave. Par conséquent, les allégations du gouvernement turc ont été rejetées.

(16) Concernant les observations reçues d'autres parties intéressées, certaines d'entre elles ont fait valoir que la Commission devrait mettre fin à la mesure dans son ensemble, car les conclusions du groupe spécial étaient de nature telle qu'il était impossible de mettre en œuvre la mesure d'une manière différente.

(17) En ce qui concerne cette allégation générale, la Commission a fait observer qu'en vertu des règles de l'OMC, elle avait le droit de mettre en œuvre la mesure et de la rendre conforme aux règles dans les quelques aspects que le groupe spécial avait jugés incompatibles avec celles-ci. Comme indiqué dans l'annexe du présent règlement, les conclusions du groupe spécial étaient de nature à permettre à la Commission de mettre la mesure en conformité avec les dispositions pertinentes de l'OMC et, par conséquent, la suppression de la mesure n'était pas justifiée à la suite du rapport du groupe spécial.

Accroissement des importations en raison de l'évolution imprévue des circonstances et des effets des engagements

(18) Une partie intéressée a noté que plusieurs changements avaient été apportés à la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232 et que le risque de détournement des flux commerciaux n'existait plus ou serait beaucoup plus faible et que, par conséquent, la mesure de sauvegarde devait être supprimée.

(19) La Commission a indiqué que les changements qui avaient eu lieu après l'institution de la mesure définitive ne faisaient pas partie des données pouvant être invoquées pour mettre en œuvre le rapport de l'ORD. Le but de cette enquête, comme mentionné dans l'avis d'ouverture, est de compléter les conclusions initiales avec des données déjà disponibles au moment où l'enquête initiale avait été menée. Aucun fait ex post n'a été pris en considération.

(20) Une partie intéressée a affirmé que l'accroissement des importations dans l'Union ne résultait d'aucun des engagements pris par l'Union au titre du GATT de 1994 et que la Commission n'avait mentionné aucun de ces engagements dans sa détermination initiale.

(21) La Commission a renvoyé aux explications fournies à la section 1.3 de l'annexe, qui réfutent cet argument.

(22) Une partie intéressée a estimé qu'il n'y avait pas eu d'évolution imprévue des circonstances entraînant un accroissement des importations et que, de ce fait, la Commission ne pouvait pas mettre en œuvre cet aspect du rapport du groupe spécial.

(23) La Commission a indiqué que cette affirmation était incorrecte sur le plan factuel, car le groupe spécial avait confirmé ([8]) l'évolution imprévue des circonstances décrite par la Commission dans la sauvegarde définitive. Cet argument a donc été rejeté comme non fondé.

(24) Une partie intéressée a fait remarquer que le risque de détournement des flux commerciaux et d'accroissement des importations résultant de la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232 n'était pas pertinent pour son pays pour un certain nombre de raisons.

(25) La Commission a indiqué que l'analyse de l'accroissement des importations et du risque de détournement des flux commerciaux n'avait pas été effectuée individuellement pour chaque pays exportateur, mais plutôt dans son ensemble, car la mesure de sauvegarde devait être appliquée erga omnes. En tout état de cause, la Commission a voulu souligner que cette partie intéressée se concentrait non seulement sur la situation spécifique d'un pays exportateur, mais aussi sur la situation spécifique d'une industrie utilisatrice d'acier, ignorant ainsi la performance de ce pays exportateur dans tous les autres segments utilisateurs d'acier. La Commission a donc rejeté cet argument.

Menace de préjudice grave

(26) Certaines parties intéressées ont estimé que les conclusions du groupe spécial concernant cet aspect de la mesure étaient de nature à ne pas permettre à la Commission de mettre en œuvre la mesure sans la supprimer.

(27) La Commission a rejeté ce type d'argument pour les raisons exposées dans l'annexe du présent règlement, prouvant que les conclusions initiales étaient valables et que leur justification était renforcée par les données et explications supplémentaires fournies dans l'annexe du présent règlement.

(28) Certaines parties intéressées ont rappelé la conclusion du groupe spécial selon laquelle l'explication de la Commission sur le rôle des mesures antidumping et compensatoires dans le rétablissement partiel de l'industrie de l'Union était erronée.

([8]) Voir point 7.117 du rapport du groupe spécial.

(29) À cet égard, la Commission a reconnu que le groupe spécial avait contesté les explications fournies dans le règlement définitif. Toutefois, l'objectif de l'exercice de mise en œuvre est précisément de permettre à l'autorité chargée de l'enquête d'améliorer les aspects de la mesure que le groupe spécial a considérés comme erronés dans une certaine mesure, comme celui auquel ces parties intéressées font référence. La Commission a donc fourni les informations et explications supplémentaires nécessaires à la section 1.2.2 de l'annexe en ce qui concerne cette conclusion du groupe spécial.

(30) Une partie intéressée a fait valoir que si la Commission ne mentionnait pas explicitement certains facteurs comme ayant une incidence sur la situation de l'industrie de l'Union, elle ne pouvait pas les utiliser dans son raisonnement lors de la mise en œuvre de la mesure.

(31) La Commission a indiqué que le groupe spécial avait contesté le niveau de détail fourni dans certains cas de la mesure initiale. Dans l'annexe du présent règlement, la Commission a mis en avant les éléments dont elle avait tenu compte lors de l'élaboration de la décision initiale mais qui n'étaient pas explicités dans le règlement définitif. De l'avis de la Commission, accepter l'argument de la partie intéressée reviendrait à dire que chaque fois qu'une autorité chargée de l'enquête est condamnée pour ne pas avoir fourni un niveau de détail suffisant dans ses explications ou son raisonnement, elle ne pourrait plus avoir la possibilité d'y remédier dans le cadre de la mise en œuvre. La Commission n'était pas d'accord avec ce point de vue, car elle considérait que l'objectif d'une mise en œuvre est précisément de permettre à une autorité chargée de l'enquête de mettre sa mesure en conformité, par exemple en fournissant un raisonnement meilleur et plus complet que dans le règlement définitif, conformément aux conclusions du groupe spécial. De ce fait, elle a rejeté cet argument.

(32) Certaines parties intéressées ont affirmé que la simple perspective d'un nouvel accroissement des importations ne conduirait pas nécessairement à une situation de préjudice grave pour les producteurs de l'Union.

(33) La Commission a effectué une analyse détaillée de la manière dont un nouvel accroissement des importations se produirait et des raisons pour lesquelles cet accroissement entraînerait une situation de préjudice grave pour l'industrie de l'Union. Cet argument a dès lors été rejeté.

(34) Enfin, certaines parties intéressées ont avancé des arguments tels que les performances de l'industrie de l'Union dans les années qui ont suivi l'institution de la mesure de sauvegarde ou les changements qui ont eu lieu après cet événement, comme la situation des producteurs de l'Union et d'autres pays tiers dans le cadre de la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232, l'évolution des importations ou la «crise énergétique».

(35) La Commission a rejeté tous ces arguments car ils ne relevaient pas du champ d'application ratione materiae et ratione temporis de l'exercice de mise en œuvre étant donné qu'ils concernaient des événements sans rapport avec l'institution de la mesure définitive au début de l'année 2019.

(36) Pour les raisons exposées à l'annexe du présent règlement, la Commission a considéré qu'elle avait pleinement mis en œuvre la décision de l'OMC. Il convient de modifier le règlement d'exécution (UE) 2019/159 en y ajoutant le raisonnement exposé dans l'annexe du présent règlement, qui complète les conclusions de l'enquête initiale.

(37) Les mesures prévues par le présent règlement sont conformes à l'avis du comité des sauvegardes institué en vertu de l'article 3, paragraphe 3, du règlement (UE) 2015/478 et de l'article 22, paragraphe 3, du règlement (UE) 2015/755,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le texte figurant à l'annexe du présent règlement est ajouté au règlement (UE) 2019/159 en tant qu'annexe V.

Article 2

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

Il s'applique à partir du 2 février 2019.

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

Fait à Bruxelles, le 12 janvier 2023.

Par la Commission
La présidente
Ursula VON DER LEYEN

ANNEXE

«ANNEXE V

Attrait du marché de l'Union

(1) Dans sa détermination initiale, la Commission a expliqué que le marché des produits sidérurgiques de l'Union était attrayant pour les importations, tant du point de vue de la taille que de celui des prix ([1]). À cet égard, selon les données de l'OCDE ([2]), au cours des années précédant l'ouverture de l'enquête qui a conduit à l'institution d'une mesure de sauvegarde, le marché de l'Union était le premier territoire importateur en ce qui concerne les volumes, représentant entre 13,8 % et 18,4 % de la part mondiale des importations tout au long de cette période.

(2) Outre les volumes, le marché de l'Union était également très attrayant du point de vue des prix. Une analyse des données pertinentes ([3]) a montré que les principaux pays exportateurs d'acier vers l'Union ont obtenu, pour une grande partie de leurs exportations (de 46 % à 78 % des codes NC concernés), un prix plus élevé sur le marché de l'Union que les prix à l'exportation obtenus sur d'autres marchés tiers pour les mêmes codes NC. Le marché de l'Union représentait également une part importante des exportations de ces pays, car il s'agissait de la principale ou de l'une des principales destinations de leurs exportations, atteignant dans certains cas une part supérieure à 25 %, voire à 32 % une année donnée ([4]).

(3) L'attrait du marché de l'Union a également été confirmé par le fait que les principaux pays exportateurs d'acier réduisaient leurs exportations vers les pays tiers ([5]), alors qu'ils augmentaient leurs exportations vers l'Union à un rythme rapide. En particulier, les exportations vers d'autres pays tiers à partir de ces origines ont diminué de plus de 11 millions de tonnes (– 8 %) en 2018 ([6]) par rapport à 2017 ([7]). En revanche, au cours de la même période, les importations dans l'Union en provenance de ces origines ont augmenté de plus de trois millions de tonnes (+ 14 %) ([8]). Ces tendances opposées ont montré que si les importations vers d'autres pays tiers avaient généralement diminué, dans un contexte de surcapacité croissante et de restriction accrue de l'accès aux marchés mondiaux (voir les sections 1.1.1 et 1.1.2 ci-dessous), et en l'absence de toute évolution positive majeure de leur consommation intérieure, les producteurs-exportateurs avaient saisi l'occasion d'écouler des volumes toujours plus importants sur le marché de l'Union.

(4) Par conséquent, l'ensemble des données ci-dessus indique, sans équivoque, que le marché de l'Union était attrayant pour les producteurs-exportateurs, du point de vue tant des volumes que des prix.

1. **ANALYSE**

1.1. **Accroissement des importations en raison de l'évolution imprévue des circonstances**

(5) Les sous-sections ci-dessous fournissent donc des informations supplémentaires et une explication plus détaillée du lien entre chacune des évolutions imprévues constatées et l'accroissement des importations qui a eu lieu, complétant ainsi les conclusions initiales.

1.1.1. *Accroissement des importations dans l'Union en raison de la surcapacité mondiale dans le secteur de l'acier*

(6) Dans la détermination initiale, la Commission a établi qu'il existait une surcapacité dans le secteur de l'acier et que, malgré les efforts visant à la réduire, celle-ci avait néanmoins augmenté au cours de la période d'enquête ([9]).

([1]) Voir considérant 35 du règlement provisoire et section 4 du règlement définitif.
([2]) Voir OCDE, «Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures», DSTI/SC(2018)3, p. 9, tableau 3.
([3]) *Source:* calculs de la DG TRADE sur la base des données du Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – données brutes disponibles sur abonnement – période analysée: 2014-2017. Pour plus de détails, voir la note au dossier du 30 novembre 2022, tableau 1.
([4]) *Ibidem*.
([5]) Ces pays étaient la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, la Russie, Taïwan, la Turquie et l'Ukraine, et représentaient environ 75 % des importations totales dans l'Union en 2018.
([6]) Données pour l'ensemble de l'année 2018 extrapolées sur la base des données disponibles pour la période de janvier à novembre 2018.
([7]) *Source:* Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – disponible sur abonnement.
([8]) Voir considérant 32 du règlement provisoire.
([9]) Voir considérants 31 et 32 du règlement provisoire, et considérants 51 à 54 du règlement définitif.

(7) Plusieurs sources ont régulièrement confirmé le lien direct entre la surcapacité dans le secteur de l'acier et ses effets sur les exportations. Par exemple, l'OCDE a indiqué que «des niveaux excessifs de capacité de production d'acier ont des conséquences importantes pour l'industrie sidérurgique, souvent liées à une offre excédentaire, des prix bas et une faible rentabilité» ([10]). L'OCDE a également souligné qu'«au niveau mondial, les effets de la surcapacité se transmettent par le commerce; la surcapacité peut donner lieu à une hausse soudaine des exportations, ce qui entraîne des baisses de prix et des pertes de parts de marché pour les producteurs nationaux en concurrence avec les importateurs» ([11]).

(8) D'autres études vont dans le même sens. Un article de 2014 de l'«Economic Policy Institute» ([12]) indiquait: «La capacité excédentaire signifie que les installations de production d'acier ont la capacité de produire beaucoup plus d'acier que ce que le marché demande. Les coûts fixes élevés, l'intensité en capital et la production d'acier à grande échelle encouragent l'exportation des excédents à des prix inférieurs à ceux du marché. [...] La surcapacité entraîne une surproduction et une hausse soudaine des exportations» et «[l]a forte intensité en capital de l'industrie pousse les producteurs à maximiser la production pour couvrir les coûts fixes, ce qui les amène à écouler à bas prix leur production excédentaire sur les marchés étrangers – en particulier sur le marché attractif des États-Unis – lorsque la demande intérieure est faible. Cela a donné lieu à des hausses soudaines répétées du commerce déloyal d'acier au fil des ans.»

(9) Dans le même esprit, dans une communication de 2016, la Commission a également indiqué: «La production d'acier excédentaire a récemment conduit à une augmentation spectaculaire des exportations, déstabilisant les marchés sidérurgiques mondiaux et entraînant les prix mondiaux de l'acier à la baisse.» ([13]).

(10) Il existe donc une logique économique généralement admise derrière l'action des producteurs-exportateurs qui consiste à écouler leur capacité excédentaire sur les marchés des pays tiers (généralement à des prix inférieurs) pour contribuer au moins à couvrir une partie de leurs coûts.

(11) La Commission a ensuite évalué plus en détail le lien direct entre la surcapacité existante confirmée (et croissante) dans le secteur de l'acier et l'accroissement des importations dans l'Union.

(12) Dans une situation de surcapacité, et ayant intérêt à écouler leur capacité excédentaire, les producteurs-exportateurs cibleraient les marchés qui leur permettent de vendre, en principe, des volumes plus importants à des prix idéalement meilleurs (par rapport aux autres marchés tiers). À cet égard, la Commission a expliqué aux considérants 1 à 4 que l'Union était un marché attrayant pour les producteurs-exportateurs, tant du point de vue de la taille que de celui des niveaux de prix. Les données disponibles sur les importations montraient également que les importations dans l'Union avaient augmenté rapidement et en grande quantité au cours de la période où la surcapacité augmentait également ([14]), et ce à un rythme beaucoup plus rapide que la consommation de l'Union ([15]); elles montraient aussi que les importations dans l'Union continuaient à augmenter alors que la tendance était à la baisse concernant les exportations vers d'autres pays tiers. En outre, les données figurant dans le règlement provisoire indiquaient que les producteurs-exportateurs pratiquaient systématiquement des prix inférieurs à ceux des producteurs de l'Union (dans certains cas de manière significative), ce qui montrait leur détermination à continuer de bénéficier des conditions attractives du marché de l'Union ([16]). L'ampleur et le rythme des importations dans l'Union à des prix constamment inférieurs à ceux de l'industrie de l'Union, dans un contexte de croissance beaucoup plus lente de la consommation, auraient difficilement pu s'expliquer raisonnablement s'il n'y avait pas eu un contexte de surcapacité croissante, qui était au cœur du comportement des producteurs-exportateurs.

(13) En conséquence, la Commission a conclu que les importations dans l'Union avaient augmenté en raison de la surcapacité dans le secteur de l'acier au cours de la période d'enquête initiale.

([10]) Voir OCDE, «Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward», 2015, p. 3.
([11]) Voir OCDE, «Evaluating the Financial Health of the Steel Industry», DSTI/SU/SC(2015)12/FINAL, 9 juin 2017, p. 25.
([12]) Consultable sur: https://www.epi.org/publication/surging-steel-imports
([13]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement – «Sidérurgie: préserver l'emploi et une croissance durables en Europe» [COM(2016) 155 final du 16.3.2016].
([14]) Voir OCDE, «Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward», 2015, tableau à la page 2.
([15]) Tout au long de la période d'enquête, les importations ont augmenté de 71 % tandis que la consommation a augmenté de 14 %.
([16]) Plus précisément, la sous-cotation a été établie pour 17 catégories de produits et s'échelonnait entre 1,2 % et 23 %.

1.1.2. *Augmentation des mesures de défense commerciale et des mesures commerciales restrictives dans les pays tiers*

(14) Aux considérants 33 et 34 du règlement provisoire, la Commission a expliqué que le recours à des instruments de défense commerciale dans le secteur de l'acier avait connu une hausse significative, en particulier au cours des années ayant précédé l'ouverture de l'enquête de sauvegarde de l'Union. Le règlement provisoire a indiqué qu'«alors que pendant la période 2011-2013 environ 77 enquêtes liées au secteur de l'acier ont été ouvertes en moyenne chaque année, ce chiffre est passé à 117 pendant la période 2015-2016». Par ailleurs, tout au long de l'année 2017, les pays tiers ont continué à instituer des mesures commerciales restrictives ([17]).

(15) De manière générale, la Commission a observé, à partir des données ([18]) qu'elle a analysées, que plus de 300 mesures de défense commerciale sur les produits sidérurgiques ([19]) avaient été instituées au cours de la période 2013-2017.

(16) Une analyse de ces chiffres a révélé que ces mesures avaient été instituées par un grand nombre de pays (au moins 24), dont tous les principaux pays importateurs d'acier ([20]). Ces pays avaient institué 157 mesures au cours de la période 2013-2017, soit plus de 52 % du total.

(17) Dans le même temps, les principaux pays exportateurs vers l'Union ont fait l'objet, au cours de cette période, d'un grand nombre de mesures dans plusieurs pays. Prenant pour exemple les sept principaux exportateurs vers l'Union ([21]), la Commission a observé qu'ils avaient fait l'objet de quelque 200 mesures, soit environ 66 % du total des mesures en place dans au moins 24 pays tiers différents.

(18) La Commission a donc confirmé que l'ampleur des mesures de défense commerciale, en ce qui concerne le nombre de mesures individuelles et le nombre de pays touchés (tant ceux qui imposent les mesures que ceux qui en font l'objet), était très importante. La Commission a également indiqué que les données du dossier initial suggéraient que ces chiffres pourraient même être plutôt en deçà de la réalité ([22]). En outre, les droits imposés en vertu de ces mesures semblaient être suffisamment élevés pour avoir une incidence sur le niveau des importations entrant sur ces marchés par rapport à la période précédant la mise en place de ces mesures. Cette incidence s'est traduite par une diminution globale des exportations des pays faisant l'objet de mesures de défense commerciale vers des marchés tiers (voir considérant 19), bien que les conditions générales du marché n'aient pas évolué de manière significative ([23]), et ne justifierait donc pas, en principe, une réduction des volumes d'exportations d'une telle ampleur s'il n'y avait pas les effets du niveau des mesures.

(19) À cet égard, la Commission a confirmé, sur la base des données analysées, qu'un effet commun de l'institution de mesures de défense commerciale était la baisse (significative dans de nombreux cas) des importations dans les pays faisant l'objet de mesures au cours de la période suivant leur institution. La Commission a ainsi observé que, sur la base d'une analyse de ses propres enquêtes en matière de défense commerciale sur les produits sidérurgiques ([24]), les importations avaient baissé en moyenne jusqu'à 82 % par rapport au niveau des importations au cours de la période

([17]) Voir considérant 33 du règlement provisoire.

([18]) *Source:* OMC, portail intégré du renseignement sur le commerce (I-TIP) – extraction réalisée le 28.11.2018 à 10 h 58.

([19]) Portant sur les produits sidérurgiques faisant l'objet de la mesure de sauvegarde et excluant les mesures instituées par l'Union européenne, ainsi que celles imposées contre les importations en provenance des producteurs-exportateurs de l'Union. Pour une vue d'ensemble des mesures de défense commerciale instituées par l'Union européenne sur les catégories de produits faisant également l'objet de la mesure de sauvegarde, voir l'annexe 1.B du règlement d'exécution (UE) 2019/1382 de la Commission du 2 septembre 2019, modifiant certains règlements instituant des mesures antidumping ou compensatoires sur certains produits sidérurgiques faisant l'objet de mesures de sauvegarde (JO L 227 du 3.9.2019, p. 1).

([20]) Pour connaître les principaux pays importateurs d'acier au cours de la période d'enquête, voir OCDE, «Recent developments in steel trade and trade policy measures – A closer look at non-tariff trade measures», DSTI/SC(2018)3, du 26 janvier 2018, page 9, tableau 3. Disponible en suivant ce lien (https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/en/pdf).

([21]) Ces pays étaient (par ordre alphabétique): la Chine (10 %), la Corée (10 %), l'Inde (9 %), la Russie (14 %), Taïwan (5 %), la Turquie (22 %) et l'Ukraine (7 %). Ils représentaient, en moyenne, quelque 75 % des importations du produit concerné dans l'Union au cours de la période 2013-2017.

([22]) Voir considérant 76 de la contribution d'Eurofer du 16 avril 2018 dans l'enquête initiale, liée à des informations plus détaillées sur chacune des mesures envisagées, fournie à l'annexe A07 D.1. Source des données: SBB Platts.

([23]) Voir les données du CRU: la consommation pour les années 2017 et 2018 a été relativement stable (seulement environ 2 % d'augmentation).

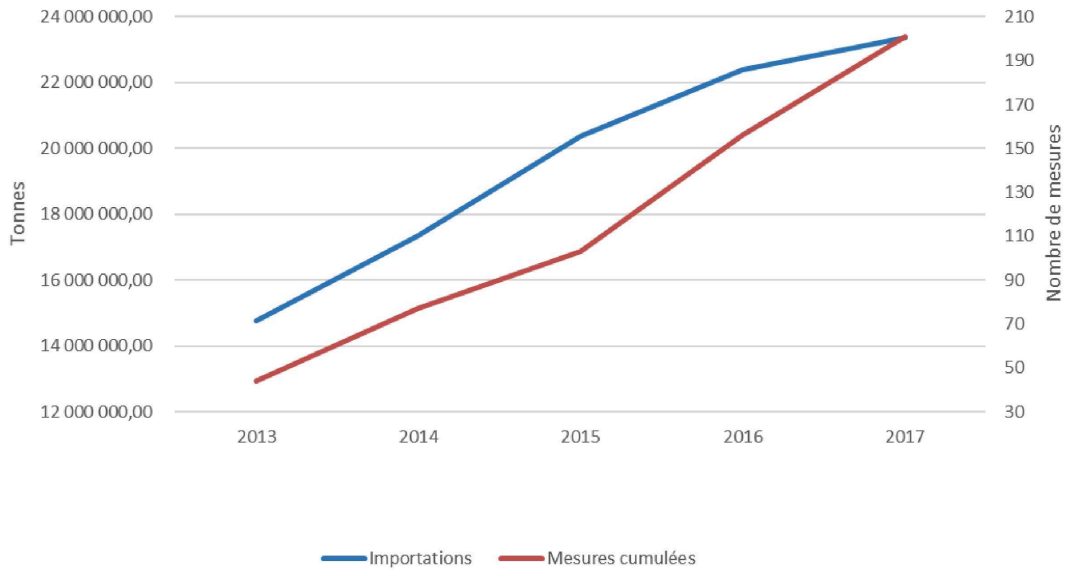
([24]) Une tendance similaire a été observée lors de l'analyse de l'incidence des mesures de défense commerciale sur les produits autres que l'acier.

d'enquête qui avait conduit à l'institution de mesures. Dans ces cas, les volumes d'importations concernés étaient importants ([25]). La Commission a également confirmé que les mesures de défense commerciale sur l'acier avaient un effet similaire lorsqu'elles étaient instituées par des pays tiers. Sur un échantillon de 26 cas évalués ([26]), la Commission a confirmé que la baisse des importations était en moyenne de 73 %, et que les volumes concernés étaient également importants ([27]). Par conséquent, l'institution de mesures de défense commerciale par des pays tiers a réduit le volume des exportations vers ces pays, qui étaient, au moins partiellement, destinées au marché de l'Union.

(20) En outre, une autre série de données montrant le lien évident entre le nombre croissant de mesures de défense commerciale dans les pays tiers et l'accroissement des importations sur le marché de l'Union est l'évolution opposée des exportations des principaux pays exportateurs d'acier vers l'Union expliquée au considérant 3 ([28]). Compte tenu du grand nombre de mesures de défense commerciale instituées par des pays tiers et des effets qu'elles ont sur les volumes d'importations dans les pays instituant une mesure (comme indiqué aux considérants 18 et 19), cette tendance confirme que leur capacité à exporter vers des pays tiers a été considérablement réduite. Ils ont donc cherché à écouler ces volumes supplémentaires (également concernés par la surcapacité) sur le marché attrayant de l'Union, qui a donc connu une augmentation constante des importations au cours de la même période, à un rythme sensiblement plus élevé que l'évolution de la consommation.

(21) Le graphique ci-dessous ([29]) illustre ces tendances.

Graphique 1: Évolution des importations dans l'Union en provenance des 7 principaux pays exportateurs vers l'Union et des mesures cumulées instituées par ces derniers



([25]) Environ 15 millions de tonnes d'importations combinées ont été concernées par ces mesures, dont seulement un peu plus de deux millions de tonnes ont continué à entrer sur le marché après les mesures. Pour plus de détails, voir la note au dossier, tableau 2.

([26]) Voir la note au dossier du 30 novembre 2022, tableau 3.

([27]) Pour instituer une mesure de défense commerciale, les volumes concernés par chaque enquête doivent être supérieurs au seuil de minimis. En outre, l'acier est généralement commercialisé dans des volumes assez importants, comme le montrent les exemples de la pratique de l'Union en matière de défense commerciale et les cas de mesures de défense commerciale dans d'autres pays tiers qui constituent l'échantillon.

([28]) Ces pays ont constamment représenté environ 75 % des importations totales dans l'Union au cours de la période d'enquête.

([29]) *Source:* pour les importations dans l'Union: Eurostat; pour les mesures de défense commerciale: OMC, portail intégré du renseignement sur le commerce (I-TIP).

(22) La Commission a également observé que la consommation globale d'acier n'avait pas connu de baisse importante au cours de cette période, ce qui expliquerait une telle diminution des exportations vers les pays tiers. Par conséquent, la baisse des exportations vers d'autres pays tiers ne peut raisonnablement s'expliquer que par l'effet limitatif du large éventail de mesures de défense commerciale ou d'autres mesures commerciales restrictives instituées par un grand nombre de pays.

(23) En conséquence, la Commission a conclu que l'augmentation des mesures de défense commerciale et des autres mesures commerciales restrictives dans les pays tiers avait entraîné une hausse des importations dans l'Union au cours de la période considérée.

1.1.3. *Mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232*

(24) Aux considérants 58 à 61 du règlement définitif, la Commission a expliqué le lien entre les mesures prises par les États-Unis au titre de la section 232 et l'augmentation des importations dans l'Union. En outre, aux considérants 101 à 110 du règlement définitif, la Commission a également évalué l'évolution des importations sur les marchés de l'Union et des États-Unis ([30]).

(25) Étant donné que les données évaluées pour déterminer un accroissement des importations se sont arrêtées à la fin du mois de juin 2018 (fin de la période la plus récente, ci-après la «PPR»), elles ont couvert l'évolution des importations dans l'Union et aux États-Unis pendant une période relativement courte après l'entrée en vigueur de la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232. Néanmoins, comme l'explique le considérant 58 du règlement définitif, l'enquête ayant conduit aux mesures prises par les États-Unis avait déjà été ouverte en avril 2017 et le rapport sur la base duquel les mesures ont été adoptées par la suite a été publié en janvier 2018, de sorte que les premiers signes de détournement des flux commerciaux étaient déjà observés.

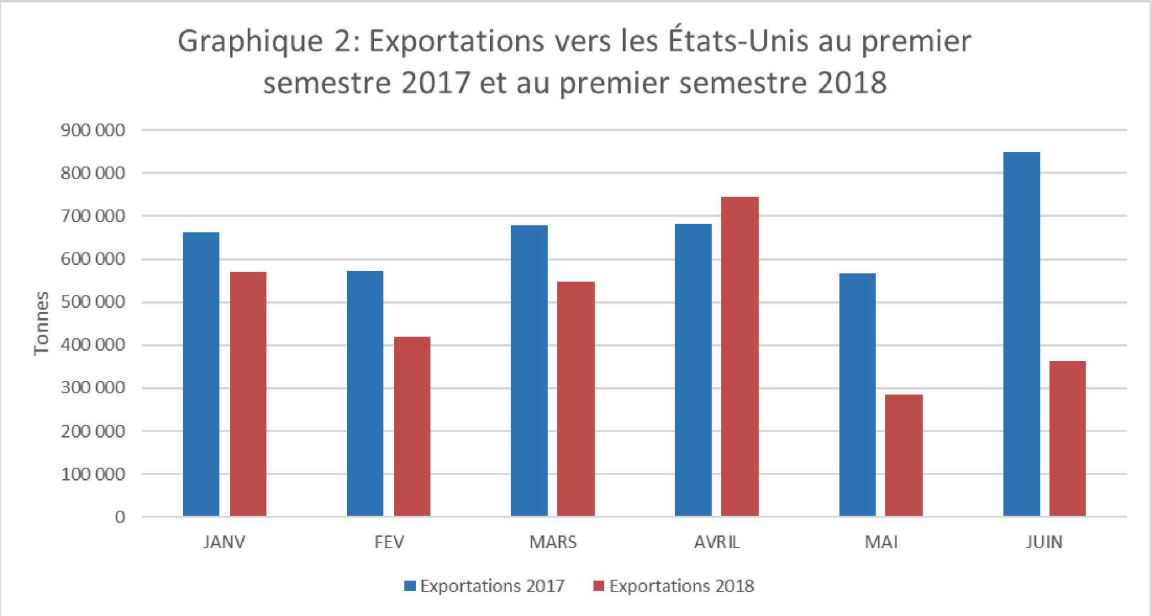
(26) Les données ont montré qu'au cours du premier semestre 2018, les importations aux États-Unis ont diminué de près d'un million de tonnes (– 7 %) par rapport à la même période en 2017, alors que les importations dans l'Union ont suivi une tendance inverse presque identique, avec un accroissement des importations de 1,2 million de tonnes (+ 7 %).

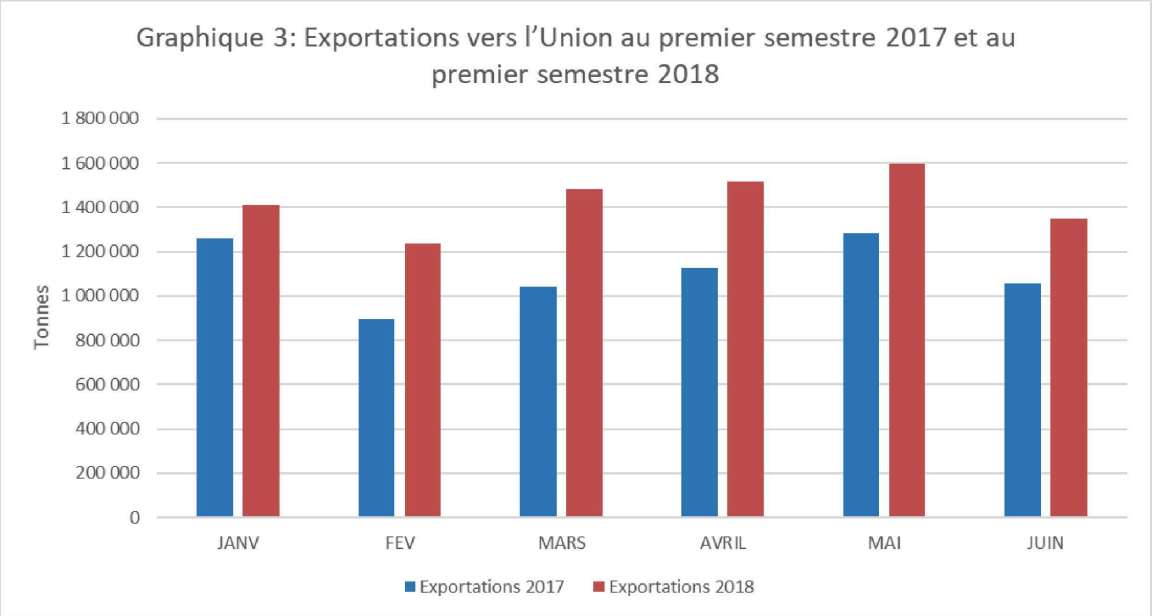
(27) Cette tendance s'explique par le fait que les principaux pays exportateurs d'acier vers l'Union ont également exporté des volumes importants vers le marché américain. Alors que les volumes d'exportation vers les États-Unis diminuaient (en raison des effets du droit de 25 % prévu par la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232), le volume des exportations de certains de ces pays vers l'Union augmentait en parallèle. En outre, et comme expliqué au considérant 3 ci-dessus, les exportations de ces pays vers d'autres marchés tiers ont généralement diminué.

(28) Par conséquent, l'impossibilité d'exporter les mêmes quantités vers les États-Unis après l'entrée en vigueur de la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232 a contraint les pays exportateurs à chercher d'autres débouchés pour leur acier. En l'occurrence, le marché de l'Union étant très attrayant en raison de sa taille et de ses niveaux de prix par rapport à d'autres marchés tiers, il a constitué une cible naturelle pour les pays exportateurs, ce qui a entraîné un accroissement des importations, notamment en provenance d'origines qui ont perdu des volumes d'exportation vers les États-Unis. Ces tendances sont illustrées dans les graphiques ci-dessous ([31]).

([30]) Afin d'expliquer le lien entre la section 232 et l'accroissement des importations, la Commission renvoie, dans ces considérants, uniquement aux données allant jusqu'à fin juin 2018. En effet, l'accroissement des importations évalué dans le règlement définitif va jusqu'à ce mois.

([31]) *Source:* GTA, exportations cumulées de la Turquie, de la Corée, de la Russie et de Taïwan vers les États-Unis (graphique 2); exportations cumulées de ces mêmes pays vers les États-Unis et l'Union (graphique 3).





(29) Compte tenu de ces faits, la Commission a confirmé que l'accroissement des importations dans l'Union survenue au cours de la période d'enquête était le résultat (avec les autres évolutions imprévues des circonstances constatées) de la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232.

Évaluation cumulative

(30) La Commission a également conclu que l'accroissement des importations était le résultat de la combinaison de toutes les évolutions imprévues des circonstances constatées (surcapacité mondiale, augmentation des mesures de défense commerciale et des mesures commerciales restrictives dans les pays tiers et mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232). L'existence de plusieurs évolutions imprévues des circonstances au même moment renforce la constatation d'un lien logique entre l'accroissement des importations dans l'Union, qui était un marché attrayant et important pour les exportations d'acier, et les évolutions imprévues constatées.

1.2. **Menace de préjudice grave**

(31) La détermination initiale a établi que si l'Union n'instituait pas de mesure de sauvegarde, il existait une menace de préjudice grave pour les producteurs intérieurs, car l'accroissement des importations risquait de se poursuivre, notamment en raison (mais pas uniquement) du détournement des flux commerciaux résultant de la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232, et donc d'ajouter une pression sur les importations au niveau des prix et des volumes ([32]). La présente section du règlement développera de façon plus approfondie les raisons pour lesquelles une menace de préjudice grave existait et était fondée à la lumière des preuves disponibles au moment de l'institution de la mesure définitive. Pour ce faire, la présente section du règlement fournira des explications et des clarifications supplémentaires sur les aspects suivants permettant de conclure à l'existence d'une menace de préjudice grave: i) situation de l'industrie de l'Union et raisons expliquant son rétablissement partiel en 2017; ii) rôle des mesures de défense commerciale de l'Union dans la situation de l'industrie de l'Union; iii) incidence de la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232 – notamment l'évolution récente des importations dans l'Union; iv) évolution la plus récente des prix de l'acier et des matières premières; v) état des lieux concernant les mesures de défense commerciale dans les pays tiers et la surcapacité; vi) perspectives et prévisions de marché.

Attrait permanent du marché de l'Union

(32) Aux considérants 1 à 4 ci-dessus, la Commission a expliqué que le marché de l'Union était attrayant en raison de sa taille et de ses niveaux de prix et que ces caractéristiques avaient contribué à un accroissement des importations sur le marché de l'Union au cours de la période d'enquête.

(33) La Commission a estimé que ces caractéristiques étaient restées les mêmes à la fin de l'enquête qui a conduit à l'institution de la mesure de sauvegarde définitive, confirmant qu'en 2018, le marché de l'Union était resté attrayant en raison de sa taille ([33]) et de ses niveaux de prix. Les principaux pays exportateurs d'acier vers l'Union ont obtenu un prix plus élevé sur le marché de l'Union par rapport aux prix à l'exportation obtenus sur d'autres marchés tiers pour 48 % à 81 % des codes NC concernés ([34]), confirmant ainsi l'attrait permanent du marché de l'Union du point de vue des prix. Concernant la taille, l'Union est restée un marché d'exportation important, représentant pour certains pays exportateurs près de 40 % et pour d'autres environ 25 % de leurs exportations totales, selon le pays exportateur ([35]).

(34) En outre, la Commission a conclu qu'aucun élément parmi les données évaluées, notamment les observations des parties intéressées, n'indiquait que le marché de l'Union deviendrait moins attrayant dans un avenir proche. En réalité, comme indiqué dans la présente annexe (voir par exemple les sous-sections 1.2.3 et 1.2.5 ci-dessous), il existait un manque croissant d'autres débouchés où les producteurs-exportateurs pourraient atteindre des volumes d'exportation identiques ou semblables à ceux qu'ils ont atteints par le passé, et par conséquent la pression exercée par les importations sur le marché attrayant de l'Union augmenterait encore davantage.

1.2.1. *Situation de l'industrie de l'Union et facteurs expliquant son rétablissement partiel en 2017*

(35) À la section VI.1 du règlement provisoire et aux sections 5.1 à 5.3 du règlement définitif, la Commission a expliqué la situation de l'industrie de l'Union à la fin de la période analysée, ainsi que l'évolution des indicateurs de préjudice depuis 2013, concluant que l'industrie de l'Union était dans une situation délicate et vulnérable.

(36) Ce constat de vulnérabilité, malgré une amélioration partielle en 2017, s'expliquait par un certain nombre de facteurs qui ont permis à l'industrie de l'Union d'atteindre, seulement en 2017, des niveaux de rentabilité globalement meilleurs que les années précédentes, malgré l'accroissement continu des importations ([36]).

(37) Premièrement, l'industrie de l'Union a présenté tout au long de la période analysée une rentabilité globalement mauvaise, subissant des pertes (2013) ou réalisant un très faible niveau de bénéfices (2014-2016). Même si, en 2017, l'industrie a affiché pour la première fois sur une période de cinq ans un meilleur niveau de rentabilité, celui-ci n'a pas atteint une ampleur permettant de rattraper les résultats précédents sur une période de quatre ans. Même cette année-là, pour un grand nombre de catégories de produits, la rentabilité est restée faible.

([32]) Voir considérants 90 et 110 du règlement définitif.

([33]) Voir Comité de l'acier de l'OCDE – «Recent developments in steel trade and trade policy measures», 17-18 septembre 2018, p. 8, tableau 2 (indiquant qu'en 2018, l'Union a encore renforcé sa position en tant que principal pays importateur d'acier au monde).

([34]) *Source:* calculs de la DG TRADE sur la base des données du Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – données brutes disponibles sur abonnement. Pour plus de détails, voir la note au dossier du 30 novembre 2022, tableau 1.

([35]) *Ibidem*.

([36]) L'institution de mesures de défense commerciale sur certaines catégories de produit a également contribué à cette amélioration, mais leur rôle spécifique est analysé à la section 1.2.2.

Trois catégories de produits sont restées déficitaires et 13 catégories de produits proches du seuil de rentabilité. En 2017, seules sept catégories de produits ont pu retrouver un niveau de bénéfices supérieur à 6 % ([37]). À cet égard, l'un des principaux facteurs de différence en 2017 était lié à l'évolution et au niveau de ses prix de vente unitaires et à la différence avec le coût de production par rapport à celui des années précédentes. En ce qui concerne le prix, il a augmenté en 2017 d'environ 18 % par rapport à l'année précédente (une augmentation de 106 EUR/tonne). Dans le même temps, même si le coût de production a également augmenté cette année-là (de 82 EUR/tonne par rapport à l'année précédente) ([38]), l'industrie de l'Union a pu réaliser la plus grande marge (positive) entre les deux au cours de la période analysée (36 EUR/tonne), ce qui a entraîné une rentabilité plus élevée ([39]). Toutefois, selon les dernières évolutions analysées dans le cadre de l'enquête, cette situation exceptionnelle ([40]) ne devait pas durer et des tendances claires montraient qu'elle était déjà en train de s'inverser (voir section 1.2.4).

(38) Deuxièmement, si l'industrie de l'Union a été en mesure d'accroître le volume de ses ventes de manière générale de 7 % en 2017 par rapport à 2013 ([41]), ce qui a contribué à améliorer partiellement ses performances cette année-là, elle n'a manifestement pas pu tirer pleinement parti d'une hausse nettement plus importante de la consommation au cours de la même période (+ 14 %) ([42]) sur le marché de l'Union, bien qu'elle ait continué à disposer de capacités suffisantes en 2017 (taux d'utilisation de ses capacités de 76 % en 2017 contre 75 % en 2016) ([43]) pour augmenter encore ses ventes intérieures. Il convient de noter que l'industrie de l'Union a à peine amélioré l'utilisation de ses capacités en 2017 par rapport à l'année précédente. Cette contre-performance pourrait s'expliquer par l'augmentation significative de la pression exercée par les importations (sur les volumes et sur les prix) que l'industrie de l'Union a subie au cours de la période évaluée. En réalité, les importations ont bénéficié de la hausse de la consommation dans une mesure beaucoup plus importante que les producteurs de l'Union. Alors que les producteurs de l'Union ont sans cesse perdu des parts de marché d'une année sur l'autre (de 87,2 % à 81,9 %) ([44]), les importations ont connu une augmentation drastique (+ 71 %) ([45]), leur part de marché passant de 12,7 % en 2013 à 18,8 % en 2017 ([46]). La part de marché des importations au cours de la PPR était de 18,8 %, ce qui était encore plus élevé qu'en 2017 (18,1 %). Ces tendances pourraient s'expliquer par la sous-cotation systématique des importations ([47]), qui a ainsi empêché l'industrie de l'Union de tirer pleinement (ou du moins davantage) parti de l'évolution du marché.

(39) Troisièmement, tandis que les conditions du marché se sont globalement améliorées (avec une hausse de la consommation, des ventes intérieures et des niveaux de prix), l'industrie de l'Union n'a toujours pas réussi à traduire cette évolution en une augmentation de l'emploi, qui a subi la perte de près de 10 000 travailleurs dans l'Union au cours de la période 2013-2017 ([48]). En 2017, le niveau d'emploi a même très légèrement diminué par rapport à 2016. Enfin, les stocks ont augmenté de 19 % au cours de la période d'enquête et sont restés élevés en 2017 ([49]).

(40) Par conséquent, l'industrie de l'Union a partiellement amélioré ses performances en 2017 en raison d'une combinaison de facteurs, notamment la hausse de la consommation et des ventes intérieures et la différence plus élevée entre le prix de l'acier et celui des matières premières ([50]), mais cette amélioration a néanmoins été limitée par le niveau de pression exercé par les importations cette année-là, qui n'a pas permis à l'industrie de l'Union de bénéficier davantage de ces facteurs existants. La perte continue de parts de marché et la sous-cotation persistante dans toutes les catégories de produits, ou les emplois qu'elle n'était pas en mesure de récupérer, indiquaient clairement que sa situation n'était pas celle d'une industrie qui s'était pleinement remise des effets des performances négatives des années précédentes, et que la pression exercée par les importations entravait de manière significative ce rétablissement.

([37]) Considérant 53 du règlement provisoire.
([38]) Voir tableau 15 du règlement définitif.
([39]) Ces tendances ont été évaluées pour le produit concerné, et non pour des catégories de produits individuelles.
([40]) Sur la base d'une comparaison de toutes les années de la période analysée.
([41]) Voir tableau 4 du règlement définitif.
([42]) *Ibidem*.
([43]) Voir tableau 5 du règlement définitif.
([44]) Voir tableau 4 du règlement définitif.
([45]) Voir tableau 2 du règlement définitif.
([46]) *Ibidem*.
([47]) Voir annexe III du règlement provisoire.
([48]) Voir tableau 7 du règlement définitif.
([49]) Voir tableau 5 du règlement définitif.
([50]) Voir la section 1.2.2 pour l'explication du rôle des récentes mesures de défense commerciale dans les performances de l'industrie de l'Union en 2017.

(41) Étant donné que certains de ces facteurs qui avaient évolué positivement en 2017 s'inversaient en 2018 (voir ci-dessous les dernières évolutions et les résultats attendus pour les prix de l'acier et des matières premières, ainsi que les tendances prévues de la consommation) dans une situation où la pression exercée par les importations devait augmenter en termes de volumes et de prix, l'incidence sur la situation financière de l'industrie de l'Union serait négative.

(42) Autrement dit, si l'industrie de l'Union a pu se redresser partiellement grâce à l'évolution positive cumulée d'une série de facteurs clés sur le marché et à un accroissement plus faible des importations en 2017 par rapport aux années précédentes ([51]), la tournure négative que prenaient la plupart de ces facteurs à la fin de l'année 2018 entraînerait nécessairement une dégradation de la situation de l'industrie de l'Union face à la nouvelle augmentation en cours de la pression exercée par les importations, que l'industrie de l'Union ne serait pas en mesure de supporter cette fois-ci, en raison de son ampleur et du contexte de marché dominant attendu. En conséquence, la situation de l'industrie de l'Union à la fin de la période d'enquête était sujette à la vulnérabilité, voire à une nouvelle hausse soudaine des importations.

1.2.2. *Rôle des mesures de défense commerciale de l'Union dans la situation de l'industrie de l'Union en 2017*

(43) Dans la présente section, la Commission fournit les explications supplémentaires et les données justificatives nécessaires concernant le rôle joué par les mesures de défense commerciale dans le rétablissement partiel de l'industrie de l'Union en 2017.

(44) En premier lieu, pour réaliser cet exercice, la Commission a sélectionné les mesures instituées en 2015 et 2016, car elle a estimé qu'il s'agissait des mesures auxquelles les effets sur les performances de l'industrie de l'Union en 2017 pouvaient être partiellement attribués ([52]). Par conséquent, en vertu de ces paramètres, avant 2017, la Commission avait institué six mesures de défense commerciale sur des importations provenant de catégories de produits qui ont ensuite fait l'objet de la mesure de sauvegarde ([53]).

(45) Les mesures étaient les suivantes ([54]): le règlement d'exécution (UE) 2015/501 de la Commission ([55]), le règlement d'exécution (UE) 2016/181 de la Commission ([56]), le règlement d'exécution (UE) 2016/1778 de la Commission ([57]), le règlement d'exécution (UE) 2016/113 de la Commission ([58]), le règlement d'exécution (UE) 2016/1777 de la Commission ([59]) et le règlement d'exécution (UE) 2017/969 de la Commission ([60]).

([51]) Les importations totales ont augmenté d'environ un million de tonnes et leur part de marché est passée de 17,9 à 18,1 % entre 2016 et 2017, ce qui est inférieur aux augmentations annuelles précédentes, tant en termes absolus que relatifs.

([52]) À cet égard, la Commission a estimé que, par exemple, une mesure de défense commerciale instituée en 2013 serait trop éloignée dans le temps pour être reliée à l'amélioration des performances de l'Union en 2017, et que, par conséquent, les mesures sélectionnées offrent une base plus précise et plus appropriée aux fins de l'analyse.

([53]) Dans certains cas, le champ d'application d'une mesure de défense commerciale sur un produit donné, en ce qui concerne les codes NC concernés, peut ne pas correspondre entièrement à la définition du produit de la catégorie de produits correspondante dans le cadre de la mesure de sauvegarde; cette évaluation est donc une approximation.

([54]) Les références à ces règlements concernent les règlements instituant une mesure provisoire, car à des fins pratiques, tant qu'un droit (provisoire ou définitif) était en vigueur, il était supposé avoir une incidence semblable sur les volumes échangés. Dans tous ces cas, l'enquête a donné lieu à l'institution d'une mesure définitive.

([55]) Règlement d'exécution (UE) 2015/501 de la Commission du 24 mars 2015 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de la République populaire de Chine et de Taïwan (JO L 79 du 25.3.2015, p. 23).

([56]) Règlement d'exécution (UE) 2016/181 de la Commission du 10 février 2016 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de certains produits plats laminés à froid en acier originaires de la République populaire de Chine et de la Fédération de Russie (JO L 37 du 12.2.2016, p. 1).

([57]) Règlement d'exécution (UE) 2016/1778 de la Commission du 6 octobre 2016 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en aciers non alliés ou en autres aciers alliés, originaires de la République populaire de Chine (JO L 272 du 7.10.2016, p. 33).

([58]) Règlement d'exécution (UE) 2016/113 de la Commission du 28 janvier 2016 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de barres d'armature du béton en acier à haute tenue à la fatigue originaires de la République populaire de Chine (JO L 23 du 29.1.2016, p. 16).

([59]) Règlement d'exécution (UE) 2016/1777 de la Commission du 6 octobre 2016 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de certaines tôles fortes en aciers non alliés ou en autres aciers alliés originaires de la République populaire de Chine (JO L 272 du 7.10.2016, p. 5).

([60]) Règlement d'exécution (UE) 2017/969 de la Commission du 8 juin 2017 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en aciers non alliés ou en autres aciers alliés, originaires de la République populaire de Chine, et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2017/649 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en aciers non alliés ou en autres aciers alliés, originaires de la République populaire de Chine (JO L 146 du 9.6.2017, p. 17).

(46) La Commission a observé que la rentabilité des producteurs de l'Union dans ces catégories de produits s'était systématiquement améliorée dans l'année qui avait suivi l'institution des mesures. En particulier, la Commission a constaté qu'en 2017, la rentabilité s'était globalement améliorée ([61]), bien que pour un grand nombre de catégories de produits, la rentabilité soit restée faible, notamment pour celles faisant l'objet de récentes mesures de défense commerciale, et que les prix à l'importation des pays tiers (autres que ceux faisant l'objet des mesures de défense commerciale en question) avaient généralement augmenté de manière temporaire en 2017 à la suite de l'institution des mesures de défense commerciale ([62]).

(47) En outre, les volumes touchés par les récentes mesures de défense commerciale représentaient environ 40 % des importations totales dans les catégories de produits faisant l'objet de récentes mesures de défense commerciale au cours de la période considérée ([63]) et, dans les années qui ont suivi l'institution de ces mesures, leurs volumes sur le marché de l'Union ont diminué de plus de 90 % ([64]). Par conséquent, la baisse considérable des importations commerciales déloyales qui a suivi l'institution des mesures a généralement permis aux producteurs de l'Union et aux autres pays exportateurs d'augmenter leurs prix de vente en 2017.

(48) En outre, la rentabilité de toutes les catégories de produits faisant l'objet de récentes mesures de défense commerciale a connu une amélioration significative ([65]), dépassant 6 % pour plusieurs d'entre elles en 2017 ([66]). Pour le reste des catégories, le tableau était plus diversifié, quelques catégories dépassant ou atteignant une rentabilité proche de 6 % ([67]), d'autres catégories s'améliorant mais affichant toujours des niveaux de rentabilité faibles ou bas ([68]), et d'autres encore subissant des pertes ou affichant une rentabilité d'environ 1 % ([69]), indépendamment des tendances récentes. Cela illustre le fait que l'évolution de la rentabilité n'était pas homogène entre les catégories et que globalement, en 2017, la plupart des catégories ([70]) étaient déficitaires ou affichaient des niveaux insuffisants de rentabilité, même si leur situation s'était améliorée dans certains cas par rapport à l'année précédente. Cela confirme la fragilité de la situation globale de l'industrie de l'Union, même si la situation était meilleure que l'année précédente.

(49) Toutefois, comme expliqué ci-dessous, la tendance à la hausse des prix en 2017 était temporaire et a commencé à s'inverser en 2018, lorsque l'Union a été confrontée à une augmentation soudaine des importations provenant principalement de pays tiers ne faisant pas l'objet de mesures de défense commerciale et au détournement des flux commerciaux provoqué par la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232. Cela est illustré par le volume des importations au cours de la PPR, qui a atteint le chiffre record de 31 314 tonnes malgré l'institution de récentes mesures de défense commerciale dans certaines catégories de produits. Il en ressort que si les récentes mesures de défense commerciale ont contribué à l'amélioration partielle et temporaire de l'industrie de l'Union, elles ont également profité aux pays exportateurs ne faisant pas l'objet des mesures, qui avaient également commencé à accroître sensiblement leur présence sur le marché de l'Union ([71]).

(50) La Commission a donc confirmé que l'institution de mesures de défense commerciale avait contribué aux performances globales des producteurs de l'Union, en ce qui concerne ces catégories ([72]).

([61]) *Source:* analyse par la DG TRADE des indicateurs de préjudice publiés dans les mesures pertinentes et analyse des réponses au questionnaire fournies par l'industrie de l'Union par catégorie de produits dans le cadre de l'enquête de sauvegarde initiale. Pour plus de détails, voir la note au dossier du 30 novembre 2022, tableau 4.

([62]) *Source:* Eurostat.

([63]) La somme des importations faisant l'objet de mesures de défense commerciale concernées par ces enquêtes (bien qu'elles portent sur des périodes d'enquête et des années différentes, par exemple de 2013 à 2015) était légèrement supérieure à cinq millions de tonnes.

([64]) *Source:* analyse par la DG TRADE de ses propres enquêtes en matière de défense commerciale pour le volume des importations au cours de la période d'enquête concernée, et Eurostat pour les chiffres des importations après la période d'enquête de chacune de ces enquêtes pour cette mise en œuvre.

([65]) Catégories 1, 2, 7, 9, 12 et 13.

([66]) Catégories 1, 2 et 9.

([67]) Voir catégories 4, 8 et 14.

([68]) Voir catégories 5, 6, 15, 16 et 26.

([69]) Voir catégories 3, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 et 28.

([70]) Au moins 15 catégories sur un total de 23 faisant l'objet d'une mesure provisoire (pour lesquelles une ventilation a été fournie à l'annexe III du règlement provisoire).

([71]) Par exemple, la Turquie a renforcé sa présence sur le marché de l'Union dans la catégorie 1, où la Chine a fait l'objet de mesures de défense commerciale en octobre 2016, passant de 1 062 247 tonnes en 2016 à deux millions de tonnes en 2017 (et près de trois millions de tonnes en 2018). Dans le même ordre d'idées, l'Inde est passée de 443 551 tonnes à 1 121 334 tonnes en 2017 et l'Égypte, de 47 400 tonnes en 2016 à 409 432 tonnes en 2017.

([72]) La section 1.2.1 a expliqué les raisons de l'amélioration générale de l'industrie de l'Union en ce qui concerne le produit en question.

(51) En outre, le raisonnement exposé aux sections 1.2.1 et 1.2.2 a clairement montré que certains facteurs expliquant le rétablissement partiel de l'Union (par exemple la consommation) n'avaient pas concerné les producteurs de l'Union et les pays exportateurs ou profité à ceux-ci de manière égale ou similaire, les pays exportateurs ayant pu accroître considérablement (+ 71 % en volume) leur présence sur le marché de l'Union, au détriment des producteurs de l'Union qui avaient perdu des parts de marché et n'avaient connu qu'une hausse relativement modeste du volume global des ventes (+ 7 %) par rapport à la croissance continue des importations.

1.2.3. *Incidence de la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232*

(52) Dans le règlement définitif ([73]), la Commission est parvenue à la conclusion que la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232 serait susceptible de provoquer un détournement significatif des flux commerciaux vers le marché de l'Union.

(53) À cet égard, la Commission a procédé à une analyse plus détaillée de la structure des importations dans l'Union et aux États-Unis, à la fois au niveau général et en analysant plus en détail le comportement de certains pays exportateurs. Cette analyse a montré que si l'on compare les importations aux États-Unis et dans l'Union au premier semestre 2018 avec celles du premier semestre 2017, on constate que les importations aux États-Unis ont diminué de près d'un million de tonnes (– 7 %) par rapport à la même période en 2017, et que les importations dans l'Union ont suivi une tendance inverse presque identique, avec une augmentation des importations de 1,2 million de tonnes (+ 7 %) (voir le considérant 26 ci-dessus). Lorsqu'on évalue les évolutions au second semestre 2018 et au cours de la même période en 2017, on relève que ces tendances inverses s'accentuent. Ainsi, les importations aux États-Unis ont diminué de 2,4 millions de tonnes (– 19 %) tandis que les importations dans l'Union ont augmenté de plus de deux millions de tonnes (+ 15 %) ([74]).

(54) Cela a donné lieu à une réduction annuelle globale des importations aux États-Unis de 3,3 millions de tonnes (– 13 %) et à un accroissement des importations dans l'Union de 3,2 millions de tonnes (+ 11 %), 72 % de la réduction des volumes totaux aux États-Unis et 63 % de l'accroissement des importations dans l'Union ayant eu lieu au second semestre 2018 ([75]).

(55) Par conséquent, le rythme et l'ampleur auxquels ces tendances des importations ont augmenté au second semestre 2018 ont montré que la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232 commençait progressivement à produire davantage d'effets alors qu'elle était déjà en vigueur depuis quelques mois, et que les pays exportateurs s'adaptaient rapidement à la nouvelle conjoncture ([76]).

(56) En examinant de plus près le comportement des pays exportateurs vers les marchés des États-Unis et de l'Union européenne, la Commission a confirmé cette tendance. Ainsi, des pays comme la Turquie, la Russie, la Corée du Sud et Taïwan ([77]), qui représentaient des volumes d'exportations importants vers les États-Unis et l'Union, ont connu les tendances suivantes en 2018 par rapport à 2017: la Turquie a diminué ses exportations vers les États-Unis d'environ 850 000 tonnes (– 45 %) et a augmenté ses exportations vers l'Union de 2,6 millions de tonnes (+ 56 %). De même, les exportations de la Russie vers les États-Unis ont diminué de plus de 250 000 tonnes

([73]) Voir considérants 57 à 62, et tableau 12 du règlement définitif.

([74]) Pour replacer ce volume dans son contexte, un calcul de base prenant le prix moyen de l'acier dans l'Union en 2017 indique que l'industrie de l'Union pourrait perdre environ 1,4 milliard d'EUR de ventes intérieures à cause de ces importations supplémentaires, montrant ainsi que l'incidence potentielle de ces ventes supplémentaires était pertinente.

([75]) Alors que l'accroissement des importations dans l'Union entre 2016 et 2017 a été beaucoup plus faible (environ un million de tonnes).

([76]) Voir également Comité de l'acier de l'OCDE – «Recent developments in steel trade and trade policy measures», 17-18 septembre 2018, p. 8, tableau 2.

([77]) Au moment de l'adoption de la mesure de sauvegarde définitive, seules les quatre mesures de défense commerciale suivantes concernant les importations dans l'Union étaient en vigueur (trois contre la Russie et une contre Taïwan): le règlement d'exécution (UE) 2017/1795 de la Commission du 5 octobre 2017 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en aciers non alliés ou en autres aciers alliés, originaires du Brésil, d'Iran, de Russie et d'Ukraine et clôturant l'enquête sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en aciers non alliés ou en autres aciers alliés, originaires de Serbie (JO L 258 du 6.10.2017, p. 24); le règlement d'exécution (UE) 2016/1328 de la Commission du 29 juillet 2016 instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de certains produits plats laminés à froid en acier originaires de la République populaire de Chine et de la Fédération de Russie (JO L 210 du 4.8.2016, p. 1); le règlement d'exécution (UE) 2018/1469 de la Commission du 1er octobre 2018 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains tubes et tuyaux sans soudure, en fer ou en acier, originaires de Russie et d'Ukraine, à la suite d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil (JO L 246 du 2.10.2018, p. 20); le règlement d'exécution (UE) 2015/1429 de la Commission du 26 août 2015 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de la République populaire de Chine et de Taïwan (JO L 224 du 27.8.2015, p. 10).

(– 36 %) et augmenté de 870 000 tonnes (+ 23 %) vers l'Union, les exportations de la Corée du Sud vers les États-Unis ont diminué de plus de 880 000 tonnes (– 27 %) alors qu'elles ont augmenté vers l'Union d'environ 250 000 tonnes (+ 8 %), et enfin les exportations de Taïwan ont diminué d'environ 160 000 tonnes (– 14 %) vers les États-Unis alors qu'elles ont augmenté de plus de 500 000 tonnes (+ 40 %) vers l'Union ([78]).

(57) Ces chiffres montrent donc que les producteurs-exportateurs ont généralement été en mesure d'expédier, au moins en partie, les volumes perdus aux États-Unis vers le marché de l'Union et, dans certains cas, d'accroître leur présence sur le marché de l'Union bien au-delà des volumes perdus aux États-Unis. Compte tenu de la taille du marché américain ([79]), du fait que la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232 n'en était qu'à ses premiers mois d'application et n'avait donc pas encore produit tous les effets escomptés ([80]), il était raisonnable de s'attendre à ce que les exportations vers les États-Unis continuent à diminuer dans des volumes importants et à ce que les producteurs-exportateurs soient en mesure de s'adapter à ces circonstances et d'accroître encore leur présence sur le marché de l'Union.

(58) Par conséquent, la Commission a confirmé que la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232 était susceptible de provoquer dans un avenir proche un détournement des flux commerciaux encore plus important pour les exportations vers le marché de l'Union.

1.2.4. *Évolution la plus récente des prix de l'acier et des matières premières*

(59) Dans le règlement définitif, la Commission a indiqué que «les prix de l'acier dans l'Union ont commencé à suivre une tendance à la baisse depuis le troisième trimestre 2018» ([81]).

(60) À cet égard, la Commission a observé, à la section 1.2.1 ci-dessus, que l'un des facteurs expliquant une amélioration partielle des performances de l'industrie de l'Union en 2017 était que la différence entre le prix de l'acier et le coût des matières premières était plus élevée que pour toutes les années précédentes de la période analysée. Toutefois, une analyse plus détaillée des évolutions les plus récentes avant l'institution d'une mesure définitive a montré que la tendance s'inversait et que l'écart positif entre les deux se réduisait progressivement, ce qui aurait donc une incidence négative sur la performance économique de l'industrie de l'Union.

(61) Comme le montre le graphique 4 ci-dessous ([82]), les prix de l'acier dans l'Union ont connu une baisse constante au second semestre 2018. On pouvait s'attendre à ce que cette tendance se poursuive en raison de l'évolution incertaine du marché (voir section 1.2.6) et de la pression continue et croissante exercée par les importations sur les volumes et sur les prix, ce qui, dans le cadre d'une détérioration ou de conditions du marché incertaines, aurait probablement un effet à la baisse sur les prix, empêchant ainsi l'industrie de l'Union d'adapter ses prix face à l'augmentation des coûts. Le graphique 5 ([83]) montre que le prix de certaines des principales matières premières sidérurgiques n'a cessé d'augmenter au cours de la même période.

([78]) *Source:* GTA pour les importations américaines; Eurostat pour les importations de l'Union.

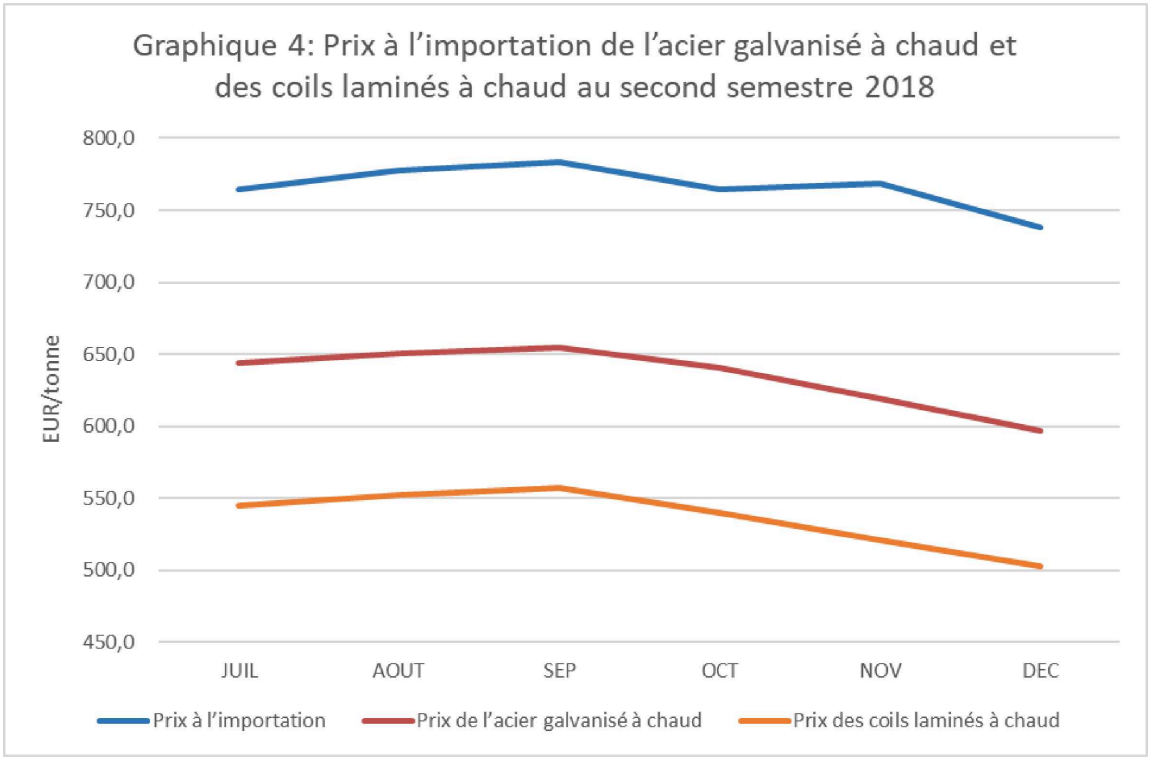
([79]) En taille, le marché américain de l'acier figurait parmi les principales destinations des importations – voir OCDE, «Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures», DSTI/SC(2018)3, p. 9, tableau 3.

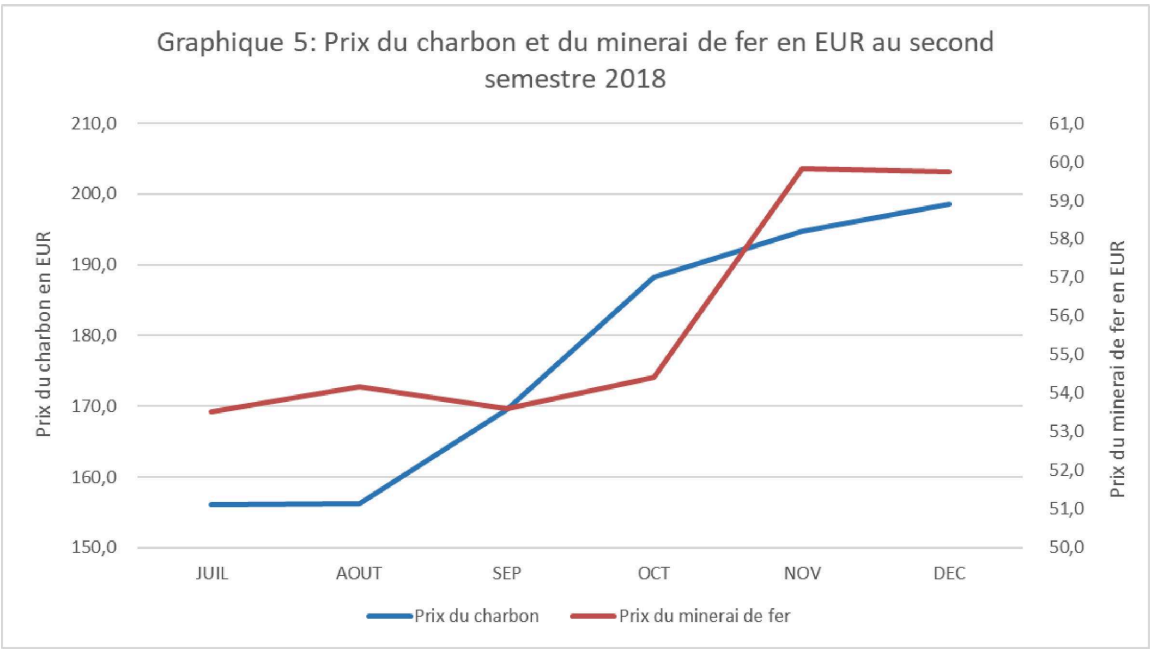
([80]) Voir considérant 35 du règlement provisoire: «D'après les calculs des États-Unis, l'institution d'un droit unique par catégorie de produits dans le cadre de mesures au titre de la section 232 n'excluant presque aucun pays devrait entraîner une diminution des importations d'environ 13 millions de tonnes, soit 7 % de la consommation de l'Union.»

([81]) Voir considérant 89 du règlement définitif.

([82]) *Source:* Eurostat pour les prix à l'importation, et S&P Global Commodity Insights pour les prix de de l'acier galvanisé à chaud et des coils laminés à chaud.

([83]) *Source:* S&P Global Commodity Insights.


Graphique 4: Prix à l'importation de l'acier galvanisé à chaud et des coils laminés à chaud au second semestre 2018
800,0
750,0
700,0
650,0
600,0
550,0
500,0
450,0
EUR/tonne
JUIL
AOUT
SEP
OCT
NOV
DEC
Prix à l'importation
Prix de l'acier galvanisé à chaud
Prix des coils laminés à chaud


Graphique 5: Prix du charbon et du minerai de fer en EUR au second semestre 2018
210,0
200,0
190,0
180,0
170,0
160,0
150,0
Prix du charbon en EUR
61,0
60,0
59,0
58,0
57,0
56,0
55,0
54,0
53,0
52,0
51,0
50,0
Prix du minerai de fer en EUR
JUIL
AOUT
SEP
OCT
NOV
DEC
Prix du charbon
Prix du minerai de fer

(62) Par conséquent, ces tendances combinées, pour lesquelles il n'y avait aucun signe d'inversion dans un avenir proche, plaçaient l'industrie de l'Union dans une situation financière encore plus tendue.

(63) En outre, la Commission a estimé que, dans un scénario probable de pression accrue exercée par les importations et sur un marché qui ne devait pas connaître de croissance significative, les tendances à la sous-cotation des prix intérieurs constatées dans l'enquête initiale s'aggraveraient encore. Cela créerait des difficultés supplémentaires pour les producteurs de l'Union qui devraient choisir de rivaliser pour des parts de marché, au détriment de prix plus durables, ou de préserver un niveau de prix plus élevé mais de continuer à perdre des parts de marché. Dans les deux scénarios, les effets sur leur performance financière seraient négatifs.

(64) En outre, la Commission a noté que cette évolution des prix coïncidait avec la période où une mesure de sauvegarde provisoire était déjà en vigueur (depuis la mi-juillet 2018), ce qui montre donc que les pays exportateurs avaient un comportement encore plus agressif en matière d'importation dans le contexte de cette mesure et qu'ils continuaient à vouloir pénétrer le marché de l'Union avec des volumes importants malgré la mise en place d'une mesure de sauvegarde provisoire.

1.2.5. *État des lieux concernant les mesures de défense commerciale dans les pays tiers et la surcapacité*

(65) Aux sections 1.1.1 et 1.1.2, la Commission a expliqué l'évolution et la situation plus récente de la surcapacité et des mesures de défense commerciale dans les pays tiers. Au vu de ces informations, la Commission a estimé qu'il était hautement improbable qu'il y ait un renversement de la situation existante dans un avenir proche. Par exemple, les mesures de défense commerciale sont généralement instituées pour une période de cinq ans, et elles peuvent être prolongées. En particulier, étant donné qu'un grand nombre de ces mesures avaient été instituées au cours des quelques années précédant l'adoption de la mesure de sauvegarde de l'Union sur l'acier ([84]), elles devaient rester en vigueur au moins dans un avenir immédiat. En ce qui concerne la surcapacité, rien n'indiquait dans les rapports visés par la Commission que la surcapacité allait diminuer de manière significative; au contraire, ils suggéraient que la situation de surcapacité globale dans le secteur pourrait même se détériorer davantage ([85]). En réalité, le Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques a également été très clair en concluant que la surcapacité continuait d'être un problème fin 2018. Il a noté que «la capacité excédentaire de production d'acier – un défi mondial qui continue de peser sur le secteur – crée des difficultés importantes pour les producteurs d'acier dans les économies avancées, émergentes et en développement» ([86]).

(66) Les effets avérés que ces facteurs ont provoqués sur le marché de l'Union sous la forme d'un accroissement considérable des importations ont été détaillés à la section 1.1 ci-dessus, ainsi que dans le règlement définitif. Ces facteurs devant rester en place dans un avenir proche, leurs effets devaient donc être de même nature et, avec la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232, entraîner un nouvel accroissement des importations dans l'Union, avec les effets négatifs qui en découlent pour l'industrie de l'Union si aucune mesure de sauvegarde n'était instituée.

(67) Par conséquent, la Commission a conclu que ces éléments continueraient à jouer un rôle important sur le marché de l'acier de l'Union dans un avenir proche et étaient donc pertinents pour l'analyse d'une menace de préjudice grave.

1.2.6. *Perspectives et prévisions de marché*

(68) Tout au long de la période analysée, la consommation d'acier sur le marché de l'Union a augmenté d'année en année ([87]). Cette tendance a permis à l'industrie de l'Union d'accroître également, de manière générale, le volume de ses ventes, et ainsi d'atténuer, dans une certaine mesure, les effets de la pression exercée par les importations à laquelle elle était soumise et dont témoignent la sous-cotation persistante et la perte constante de parts de marché.

([84]) Environ 140 des enquêtes ayant conduit à l'adoption de mesures ont été ouvertes en 2015 ou plus tard, de sorte que leur durée a été fixée, en principe, jusqu'en 2021 au moins (c'est-à-dire au moins deux ans après la conclusion de l'enquête de sauvegarde de l'Union). *Source:* OMC, portail intégré du renseignement sur le commerce (I-TIP).

([85]) Voir OCDE, «Recent Developments in Steelmaking Capacity», DSTI/SC(2018)2/FINAL: «Les informations à jour sur les projets d'investissement annoncés suggèrent que l'ajout de capacités bruts de près de 52 millions de tonnes est actuellement en cours de réalisation et pourrait être effectif au cours de la période triennale de 2018-2020. Un ajout supplémentaire de 39 millions de tonnes de capacités est actuellement en phase de planification et pourrait être amorcé au cours de la même période.»

([86]) Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques, rapport ministériel, 20 septembre 2018, point 2.

([87]) Règlement définitif, tableau 4.

Comme expliqué à la section 1.2.1, en 2017, cette augmentation des ventes dans un contexte de redressement des prix (tant au niveau général que par rapport à l'évolution des coûts) a permis à l'industrie de l'Union de se rétablir partiellement après des performances financières négatives constantes au cours des années précédentes. À la section 1.2.4, la Commission a observé une tendance à la baisse des prix de l'acier dans l'Union parallèlement à une augmentation des prix des matières premières.

(69) La Commission a ensuite évalué les perspectives et prévisions économiques pour la période qui suivrait la conclusion de l'enquête afin d'apprécier l'existence d'une menace de préjudice grave, en analysant diverses sources spécialisées du marché.

(70) À cet égard, les sources invoquaient systématiquement un scénario d'incertitude et de ralentissement de la demande mondiale d'acier dans un avenir proche. La Worldsteel Association notait: «Le ralentissement de la demande d'acier se poursuivra en 2019 (...). Un Brexit sans accord et une guerre commerciale présentent des risques.» ([88]) Elle rappelait également que «si la vigueur de la reprise de la demande d'acier observée en 2017 s'est poursuivie en 2018, les risques ont augmenté. Les tensions commerciales croissantes et les fluctuations monétaires volatiles augmentent l'incertitude» ([89]).

(71) L'OCDE indiquait que «le rétablissement (des conditions du marché de l'acier) semble fragile en raison de déséquilibres structurels persistants» ([90]). D'autres sources spécialisées du marché, comme S&P Global Platts dans son rapport de décembre 2018 intitulé «Global Market Outlook», se faisaient l'écho de ce sentiment d'incertitude.

(72) En outre, le Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques concluait en septembre 2018 que «si les conditions du marché de l'acier ont montré une certaine reprise cyclique en 2017, la tendance sous-jacente de la demande mondiale d'acier reste faible et les capacités excédentaires demeurent importantes» ([91]).

(73) Dans le même esprit, Eurofer (une association européenne de l'acier) notait que «(...) les frictions commerciales actuelles avec les États-Unis et le ralentissement de la demande mondiale suggèrent que les risques externes pourraient continuer à s'intensifier, ce qui à son tour augmenterait l'incertitude et entraînerait un affaiblissement des perspectives pour les utilisateurs d'acier de l'Union» ([92]).

(74) L'analyse de données provenant de diverses sources a donc montré, de façon constante, que l'on s'attendait, au mieux, à une modeste augmentation de la consommation d'acier, même si cela n'était pas certain, les perspectives se détériorant dans un contexte d'incertitude croissante. En conséquence, la stagnation de la demande mondiale d'acier rendait encore plus probable le fait que les exportateurs d'acier vendraient sur le marché attrayant de l'Union.

Conclusion relative à la menace de préjudice grave

(75) Les données analysées dans la présente section ont confirmé que les importations allaient très probablement augmenter dans des volumes importants et que la pression exercée par les importations allait donc se poursuivre, tant sur les volumes que sur les prix, en raison de la surcapacité persistante et du nombre croissant de mesures de défense commerciale dans les pays tiers, dont les effets sur les exportations continueraient de se faire sentir. En outre, les effets de la mesure prise par les États-Unis au titre de la section 232 se feraient très probablement sentir plus fortement au fil des mois, accroissant ainsi la pression sur le marché de l'Union dans le cadre d'un risque accru de détournement des flux commerciaux, dont les premiers signes s'étaient déjà matérialisés.

(76) Dans ce contexte, la Commission a également confirmé les tendances opposées des prix de l'acier et des matières premières au second semestre 2018, ainsi que les perspectives de marché incertaines dans un avenir proche.

(77) Par conséquent, compte tenu des éléments analysés dans la présente annexe et des conclusions de la détermination initiale, la Commission a confirmé qu'il existait une menace de préjudice grave et que ce préjudice grave se serait concrétisé si la Commission n'avait pas institué une mesure de sauvegarde définitive.

([88]) Voir Worldsteel Association – Perspectives du marché mondial de l'acier – Réunion du Comité de l'acier de l'OCDE, 17 septembre 2018.

([89]) Voir Worldsteel Association – Perspectives à court terme de Worldsteel, octobre 2018, communiqué de presse.

([90]) Voir le rapport de l'OCDE intitulé «Steel Market Developments», 85e session du Comité de l'acier, septembre 2018. Voir également les pages 7 et 8 des Perspectives économiques mondiales de l'OCDE, 17 septembre 2018, qui montrent une révision à la baisse des prévisions de croissance (également dans l'Union) et indiquent que «le commerce mondial avait ralenti dans un contexte d'incertitudes croissantes».

([91]) Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques, rapport ministériel, 20 septembre 2018, point 2.

([92]) Voir Eurofer – «Economic and Steel Market Outlook 2018-2019», 25 octobre 2018.

1.3. **Engagements dont l'effet avait entraîné l'accroissement des importations**

(78) L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 stipule, dans sa partie pertinente: «[s]i, ... par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'[un membre] a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de [ce membre] en quantités tellement accrue...».

(79) Le *produit* en question comprend plusieurs lignes tarifaires ([93]).

(80) Sur ces lignes tarifaires, l'Union européenne a des engagements tarifaires, résultant des concessions tarifaires faites lors de précédents cycles de négociations commerciales multilatérales, à hauteur de ([94]):

— 0 % ad valorem

(81) Ces concessions ont été inscrites, au moment de la détermination de la sauvegarde, dans la partie I, section II, de la liste de concessions et d'engagements de l'Union européenne, certifiée comme liste EU CLXXIII – Union européenne le 1er décembre 2016 ([95]), telle que modifiée. La colonne «autres droits et impositions» de cette liste et des lignes tarifaires susmentionnées était vide.

(82) En raison de ces concessions inscrites dans la liste de concessions et d'engagements de l'Union européenne, annexée au GATT et incorporée conformément à l'article II:7 du GATT de 1994, l'Union européenne avait, au moment de la détermination de la sauvegarde, *contracté des obligations au titre du GATT de 1994*, notamment les suivants: l'article XI:1, qui interdit les restrictions non tarifaires à l'importation des produits énumérés ci-dessus, et, surtout, l'article II:1 a) et l'article II:1 b), première et deuxième phrases, du GATT de 1994. En vertu de l'article II:1 b), première phrase, l'Union européenne n'est pas autorisée, en l'absence d'une exception applicable, à imposer des droits de douane proprement dits sur le produit en question plus élevés que ceux qui sont énoncés et prévus dans la partie pertinente de la liste de concessions et d'engagements de l'Union européenne, c'est-à-dire le taux zéro indiqué ci-dessus pour chacune des lignes tarifaires concernées. Au moment de la détermination initiale de la sauvegarde ainsi que de l'institution de la mesure de sauvegarde définitive, les droits à l'importation appliqués par l'Union sur le produit concerné par la sauvegarde étaient de 0 %. En d'autres termes, pour les droits de douane proprement dits, ces tarifs douaniers appliqués étaient déjà le maximum autorisé par l'article II:1 a) et l'article II:1 b), première phrase, du GATT de 1994. En ce qui concerne les autres droits ou impositions, l'article II:1 b), deuxième phrase, ne prévoit aucune flexibilité pour l'introduction d'autres droits ou impositions que les droits de douane proprement dits.

(83) Le produit faisant l'objet de la mesure de sauvegarde a été importé en quantités accrues (comme établi dans la sauvegarde définitive) *par suite* des obligations susmentionnées résultant du GATT de 1994 [article XI:1, article II:1 a) et article II:1 b), première et deuxième phrases, du GATT de 1994], car ces obligations, combinées aux concessions tarifaires que l'Union européenne avait faites lors des cycles successifs de négociations commerciales multilatérales, ont amélioré et garanti les conditions d'accès au marché de l'Union européenne pour les importations du produit faisant l'objet de la mesure de sauvegarde. Les engagements tarifaires susmentionnés de l'Union européenne ont donc entraîné l'accroissement des importations et n'ont laissé aucune marge de manœuvre à l'Union pour augmenter les droits de douane proprement dits au lieu d'introduire une mesure de sauvegarde. Cela explique dans le même temps comment les obligations en question ont entraîné l'accroissement des importations qui menaçaient de causer un préjudice grave.

(84) Les obligations spécifiées résultant du GATT ont empêché simultanément l'Union d'augmenter les droits à l'importation appliqués au produit en question. Ce sont donc les «obligations [de l'Union européenne] contractées au titre du GATT de 1994 [qui ont] restrei[nt] sa capacité de prévenir ou réparer un dommage résultant d'un accroissement des importations». Parallèlement, l'Union européenne a «suspend[u] ces obligations» par suite de sa mesure de sauvegarde.»

([93]) Voir annexe I du règlement définitif.
([94]) Pour plus de détails, voir la note au dossier du 30 novembre 2022, tableau 5.
([95]) Doc. WT/Let/1220 de l'OMC.