RÈGLEMENT D'EXÉCUTION (UE) 2022/433 DE LA COMMISSION

du 15 mars 2022

instituant des droits compensateurs définitifs sur les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de l'Inde et d'Indonésie et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2021/2012 instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de l'Inde et d'Indonésie

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne ([1]) (ci-après le «règlement de base»), et notamment son article 15 et son article 24, paragraphe 1,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

1.1. Ouverture

(1) Le 17 février 2021, la Commission européenne (ci-après la «Commission») a ouvert une enquête antisubventions concernant les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables (ci-après les «SSCR» ou le «produit soumis à l'enquête») originaires de l'Inde et d'Indonésie (ci-après, conjointement, les «pays concernés»). La Commission a publié un avis d'ouverture au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]) (ci-après l'«avis d'ouverture»).

(2) La Commission a ouvert l'enquête à la suite d'une plainte déposée le 4 janvier 2021 par la European Steel Association (ci-après «Eurofer» ou le «plaignant») au nom de l'industrie de l'Union des produits plats laminés à froid en aciers inoxydables au sens de l'article 10, paragraphe 6, du règlement de base. La plainte contenait suffisamment d'éléments de preuve de l'existence de l'octroi de subventions et d'un préjudice en résultant pour justifier l'ouverture de l'enquête.

(3) Préalablement à l'ouverture de l'enquête antisubventions, la Commission a avisé les pouvoirs publics indiens ([3]) et indonésiens ([4]) qu'elle avait été saisie d'une plainte dûment documentée et les a invités à engager des consultations conformément à l'article 10, paragraphe 7, du règlement de base. Des consultations ont eu lieu le 10 février 2021 avec les pouvoirs publics indiens et le 15 février 2021 avec les pouvoirs publics indonésiens. Toutefois, aucune solution mutuellement convenue n'a pu être dégagée avec ces pouvoirs publics.

(4) Le 18 novembre 2021, la Commission a institué des droits antidumping définitifs et a définitivement perçu des droits provisoires institués sur les importations du même produit originaire de l'Inde et d'Indonésie ([5]) (ci-après le «règlement antidumping») dans une enquête ouverte par un avis d'ouverture publié le 30 septembre 2020 (ci-après l'«enquête antidumping distincte») ([6]).

(5) Les analyses du préjudice, de la causalité et de l'intérêt de l'Union réalisées dans le cadre de la présente enquête antisubventions et de l'enquête antidumping distincte sont mutatis mutandis identiques, étant donné que la définition de l'industrie de l'Union, les producteurs de l'Union inclus dans l'échantillon, la période considérée et la période d'enquête sont les mêmes dans les deux cas.

([1]) JO L 176 du 30.6.2016, p. 55.

([2]) Avis d'ouverture d'une procédure antisubventions concernant les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de l'Inde et d'Indonésie (JO C 57 du 17.2.2021, p. 16).

([3]) L'expression «pouvoirs publics indiens» est utilisée au sens large dans le présent règlement et comprend tous les ministères, départements, agences et administrations à l'échelon central, régional ou local.

([4]) L'expression «pouvoirs publics indonésiens» est utilisée au sens large dans le présent règlement et comprend tous les ministères, départements, agences et administrations à l'échelon central, régional ou local.

([5]) Règlement d'exécution (UE) 2021/2012 de la Commission du 17 novembre 2021 instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de l'Inde et d'Indonésie (JO L 410 du 18.11.2021, p. 153).

([6]) Avis d'ouverture d'une procédure antidumping concernant les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de l'Inde et d'Indonésie (JO C 322 du 30.9.2020, p. 17).

1.2. **Enregistrement**

(6) Le 7 avril 2021, le plaignant a déposé une demande d'enregistrement des importations. La Commission a examiné la demande, mais a constaté qu'il n'y avait eu aucune importation massive, effectuée en un temps relativement court, d'un produit bénéficiant de subventions passibles de mesures compensatoires dans les pays concernés. Les importations de SSCR originaires de l'Inde et d'Indonésie ont enregistré une baisse de 46 % au cours des sept mois suivant l'ouverture, par rapport aux importations réalisées pendant la période d'enquête. Dès lors, les conditions nécessaires à l'enregistrement des importations au titre de l'article 24, paragraphe 5, du règlement de base n'étaient pas remplies, et la Commission n'a pas soumis à enregistrement les importations du produit concerné.

1.3. **Période d'enquête et période considérée**

(7) L'enquête relative aux subventions et au préjudice a porté sur la période comprise entre le 1er juillet 2019 et le 30 juin 2020 (ci-après la «période d'enquête»). L'examen des tendances utiles pour l'évaluation du préjudice a porté sur la période comprise entre le 1er janvier 2017 et la fin de la période d'enquête (ci-après la «période considérée»). Ces deux périodes sont les mêmes que celles de l'enquête antidumping distincte.

1.4. **Parties intéressées**

(8) Dans l'avis d'ouverture, la Commission a invité les parties intéressées à prendre contact avec elle en vue de participer à l'enquête. En outre, la Commission a expressément informé le plaignant, les pouvoirs publics indiens, les pouvoirs publics indonésiens, les producteurs-exportateurs connus des pays concernés ainsi que les importateurs et utilisateurs connus de l'Union de l'ouverture de l'enquête et les a invités à y participer.

(9) Les parties intéressées ont eu la possibilité de formuler des observations sur l'ouverture de l'enquête et de demander à être entendues par la Commission et/ou le conseiller-auditeur dans le cadre des procédures commerciales. Des auditions ont eu lieu avec Eurofer et une autre société.

(10) Dans l'avis d'ouverture, la Commission a en outre invité les autorités de la République populaire de Chine (ci-après les «pouvoirs publics chinois») à participer à l'enquête en qualité de partie intéressée. De plus, la Commission a informé les pouvoirs publics chinois de l'ouverture de l'enquête, en renvoyant expressément à l'invitation à participer en qualité de partie intéressée formulée dans l'avis d'ouverture. Par la suite, les pouvoirs publics chinois ont signalé à la Commission qu'ils s'étaient inscrits en tant que partie intéressée par cette enquête.

(11) Le 11 octobre 2021, la Commission a adressé une demande d'informations aux pouvoirs publics chinois.

(12) Ces derniers, au lieu de donner suite à la demande d'informations de la Commission, ont soumis, le 21 octobre 2021, leurs observations sur la demande d'informations elle-même.

(13) Dans ces observations, les pouvoirs publics chinois ont, d'une part, affirmé que les procédures lancées par la Commission étaient susceptibles d'enfreindre les règles de l'OMC et le droit de l'Union.

(14) En premier lieu, les pouvoirs publics chinois ont soutenu que la Commission ne les avait pas informés du dépôt de la plainte, qu'elle n'avait mené, avec eux, aucune consultation préalable à l'ouverture, qu'elle ne les avait pas informés de l'ouverture et qu'elle ne les avait pas directement invités à se porter partie intéressée par l'enquête. Puisque les pouvoirs publics chinois ne constituent pas un pays exportateur, ils ne sont ni membre intéressé ni partie intéressée au sens des règles de l'OMC, et l'invitation est dépourvue de fondement juridique et d'exigences procédurales de base.

(15) La Commission a observé que ces allégations sont factuellement erronées. Dans les faits, dès que l'invitation à devenir partie intéressée a été intégrée dans l'avis d'ouverture publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 17 février 2021, la Commission a envoyé, le jour même, ledit avis d'ouverture aux pouvoirs publics chinois, en attirant explicitement leur attention sur cette invitation. Dans un premier temps, les pouvoirs publics chinois ont demandé l'accès au dossier public par courriel daté du 19 février 2021. Le même jour, la Commission a, en réponse à ce courriel, redemandé explicitement aux pouvoirs publics chinois si, en demandant l'accès au dossier public, ils comptaient s'enregistrer en tant que partie intéressée. Dans la même journée, les pouvoirs publics chinois ont confirmé qu'ils s'étaient inscrits en tant que partie intéressée. L'ensemble des échanges de courriels figure dans le dossier public. En conséquence, la Commission a directement communiqué l'avis d'ouverture aux pouvoirs publics chinois et les a invités à devenir une partie intéressée, et ce même à deux reprises. Par ailleurs, la Commission n'a pas invité les

pouvoirs publics chinois à participer à des consultations préalables à l'ouverture, étant donné qu'elle attendait des pouvoirs publics indonésiens qu'ils clarifient le rôle de leurs homologues chinois dans l'octroi d'un soutien financier indirect aux producteurs-exportateurs d'Indonésie. Ainsi, puisque la Commission n'entendait pas enquêter sur les subventions passibles de mesures compensatoires potentielles accordées par la République populaire de Chine (ci-après la «RPC»), mais uniquement sur les subventions allouées par les pouvoirs publics indonésiens, au travers du soutien financier apporté par les pouvoirs publics chinois, aucune prescription légale n'exigeait l'organisation de consultations préalables à l'ouverture avec les pouvoirs publics chinois.

(16) En deuxième lieu, les pouvoirs publics chinois ont déclaré avoir demandé à suivre l'avancée de l'affaire par crainte que la Commission puisse contrevenir aux règles de l'OMC et au droit de l'Union, mais ils ne font pas l'objet de l'enquête en question et ne sont pas tenus de fournir des informations dans le cadre de celle-ci. En effet, au dire des pouvoirs publics chinois, la Commission a déjà transgressé l'accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires de l'OMC (ci-après l'«accord SMC») ainsi que le règlement de base, en englobant la coopération économique et commerciale bilatérale normale entre la Chine et l'Égypte dans la définition des subventions dites transnationales au cours de son enquête antisubventions portant sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine (ci-après la «RPC» ou la «Chine») et d'Égypte, ouverte le 16 mai 2019 ([7]) et ayant débouché sur l'institution de droits compensateurs définitifs, publiée le 15 juin 2020 ([8]) (ci-après l'«enquête antisubventions concernant les TFV»).

(17) La Commission a rappelé que ce ne sont pas les pouvoirs publics chinois qui ont demandé à suivre l'avancée de l'affaire, mais bien la Commission elle-même qui, dans l'avis d'ouverture, les a invités à s'enregistrer en tant que partie intéressée. Pour ce qui est des allégations au sujet de l'enquête antisubventions concernant les TFV, la Commission les a jugées génériques et non fondées, et a estimé qu'elles ne faisaient de toute façon pas l'objet de l'enquête en l'espèce. En tout état de cause, la Commission a noté que le soutien financier octroyé par les pouvoirs publics chinois, dans la mesure où il est imputable aux pouvoirs publics indonésiens, relève du champ de la présente enquête. Dès lors, les informations relatives au soutien financier accordé par les pouvoirs publics chinois sont nécessaires dans le présent contexte.

(18) En troisième lieu, les pouvoirs publics chinois ont fait valoir que la Commission ne leur avait envoyé aucune demande d'informations dans les huit mois suivant l'ouverture, contrairement à l'exigence de l'OMC selon laquelle les autorités chargées de l'enquête doivent préciser, le plus tôt possible, les informations requises de la part des parties intéressées, et que le délai de réponse avait été fixé à 10 jours au lieu des 37 jours prévus à l'article 12.1.1 de l'accord SMC et à l'article 11, paragraphe 2, du règlement de base.

(19) La Commission a fait valoir que la date d'envoi de la demande d'informations aux pouvoirs publics chinois était une conséquence de l'évolution de l'enquête. Les éléments demandés aux pouvoirs publics chinois n'étaient pas totalement manifestes au début de l'enquête, et les informations sollicitées reposaient sur des aspects qui nécessitaient une enquête approfondie à la suite de la première série de recoupements à distance des réponses avec les parties indonésiennes. En outre, la Commission a objecté qu'elle avait envoyé une «demande d'informations» aux pouvoirs publics chinois, et non un «questionnaire». Les exigences en matière de délai mentionnées par les pouvoirs publics chinois ne s'appliquent qu'aux questionnaires. Le délai prévu dans la demande d'informations était suffisamment ample pour permettre la communication des informations sollicitées. En toute hypothèse, si les pouvoirs publics chinois avaient jugé ce délai trop strict, ils auraient pu demander qu'il soit prorogé, ce qu'ils n'ont pas fait.

1.5. **Observations sur l'ouverture de l'enquête**

1.5.1. *Observations des pouvoirs publics indiens concernant l'ouverture*

(20) Les pouvoirs publics indiens n'ont présenté aucune observation écrite, avant ou après les consultations préalables à l'ouverture. Au cours de la consultation néanmoins, les pouvoirs publics indiens ont avancé que, d'une manière générale, la plainte ne contient pas d'éléments de preuve suffisants étayant l'existence de prétendus programmes de subventions.

([7]) Avis d'ouverture d'une procédure antisubventions concernant les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte (JO C 167 du 16.5.2019, p. 11).

([8]) Règlement d'exécution (UE) 2020/776 de la Commission du 12 juin 2020 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2020/492 de la Commission instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte (JO L 189 du 15.6.2020, p. 1).

(21) La Commission a tenu compte des observations des pouvoirs publics indiens. Toutefois, comme le précise la note relative au caractère suffisant des éléments de preuve (ci-après la «note») ([9]), la Commission a conclu, après avoir examiné les allégations de subvention, que la plainte, accompagnée des éléments de preuve à la disposition de la Commission et énumérés dans la note, renfermait des éléments de preuve suffisants tendant à révéler l'existence de la subvention pour le produit concerné originaire de l'Inde.

1.5.2. *Observations des pouvoirs publics indonésiens concernant l'ouverture*

(22) Le 15 février 2021, les pouvoirs publics indonésiens ont soumis la version écrite de leurs déclarations prononcées lors des consultations préalables à l'ouverture, qui se sont tenues le même jour. Dans ce document, ils ont argué que, d'une manière générale, la plainte ne contenait pas d'éléments de preuve suffisants étayant l'existence des prétendus programmes de subventions.

(23) La Commission a tenu compte de ces observations lors de la rédaction de sa note relative au caractère suffisant des éléments de preuve et a respectueusement contesté les observations des pouvoirs publics indonésiens. Effectivement, la Commission a conclu que la plainte, accompagnée des éléments de preuve à la disposition de la Commission et énumérés dans la note relative au caractère suffisant des éléments de preuve, renfermait des éléments de preuve suffisants tendant à révéler l'existence de la subvention. Quoi qu'il en soit, une attention particulière a été accordée aux éléments soulignés par les pouvoirs publics indonésiens pendant l'enquête.

1.6. **Échantillonnage**

(24) Dans l'avis d'ouverture, la Commission a indiqué qu'elle était susceptible de procéder à un échantillonnage des parties intéressées conformément à l'article 27 du règlement de base.

1.6.1. *Échantillonnage des producteurs de l'Union*

(25) Dans l'avis d'ouverture, la Commission a indiqué avoir décidé de limiter l'enquête à un nombre raisonnable de producteurs de l'Union en recourant à l'échantillonnage et avoir sélectionné provisoirement un échantillon de producteurs de l'Union. La Commission a sélectionné l'échantillon provisoire sur la base des volumes de production et de ventes de l'Union qui lui ont été communiqués par les producteurs de l'Union dans le contexte de l'analyse de la représentativité préalable à l'ouverture de l'enquête, en tenant également compte de leur situation géographique. L'échantillon provisoire ainsi constitué se composait de trois producteurs de l'Union représentant plus de 60 % de la production et environ 70 % des ventes dans l'Union du produit similaire, et situés dans quatre États membres différents. Les détails de cet échantillon provisoire ont été inclus dans le dossier consultable par les parties intéressées et la Commission a invité ces dernières à transmettre leurs observations. Aucune observation n'a été formulée.

(26) Étant donné qu'aucune observation n'a été reçue dans le délai imparti, l'échantillon provisoire des producteurs de l'Union a été confirmé. Il se composait d'Acciai Speciali Terni S.p.A., d'Aperam Stainless Europe et d'Outokumpu Stainless OY. L'échantillon définitif est représentatif de l'industrie de l'Union. Cet échantillon correspondait à l'échantillon des producteurs de l'Union dans l'enquête antidumping distincte.

1.6.2. *Échantillonnage des importateurs*

(27) Afin de décider s'il était nécessaire de procéder par échantillonnage et, dans l'affirmative, de sélectionner un échantillon, la Commission a invité tous les importateurs indépendants connus à communiquer les informations demandées dans l'avis d'ouverture.

(28) Un importateur indépendant s'est fait connaître en tant que partie intéressée et a fourni les informations demandées. Vu le nombre peu élevé de réponses reçues, aucun échantillonnage n'a été nécessaire. Aucune observation n'a été formulée concernant cette décision. Cet importateur a été invité à remplir un questionnaire.

([9]) Document dans le programme Sherlock n° t21.001429 du 17 février 2021.

1.6.3. *Échantillonnage des producteurs-exportateurs des pays concernés*

(29) Compte tenu du nombre potentiellement élevé de producteurs-exportateurs dans les pays concernés, l'avis d'ouverture prévoyait le recours à l'échantillonnage pour l'Inde et l'Indonésie. Par conséquent, la Commission a demandé à tous les producteurs-exportateurs connus en Inde et en Indonésie de fournir les informations demandées dans l'avis d'ouverture afin de décider s'il était nécessaire de procéder par échantillonnage et, dans l'affirmative, de déterminer la composition de l'échantillon.

(30) Par ailleurs, la Commission a demandé à la mission de l'Inde auprès de l'Union européenne et à l'ambassade de la République d'Indonésie à Bruxelles d'identifier et/ou de contacter d'éventuels autres producteurs-exportateurs susceptibles de souhaiter participer à l'enquête.

1.6.3.1. Inde

(31) Deux (groupes de) sociétés indiennes ont fourni les informations demandées pour l'échantillonnage dans le délai prévu. Les deux producteurs-exportateurs en question: Chromeni Steels Private Limited (ci-après «Chromeni») et le groupe Jindal représentaient 100 % du volume des exportations indiennes de SSCR de l'Inde vers l'Union au cours de la période d'enquête. La Commission a donc renoncé à l'échantillonnage pour ce qui est de l'Inde.

(32) Deux producteurs-exportateurs, deux commerçants, un fournisseur de services et un fournisseur de matières premières composent la partie du groupe Jindal (Inde) participant à la production et à la vente des SSCR.

(33) Le groupe Jindal est intégré verticalement, de la production de coke, de gaz et de ferrochrome à la production de SSCR, en passant par la production d'acier inoxydable liquide, de brames et de rouleaux laminés à chaud.

(34) Chromeni n'est pas intégré verticalement. Sa fabrication de SSCR se fait à partir de rouleaux laminés à chaud en acier inoxydable.

1.6.3.2. Indonésie

(35) Trois producteurs-exportateurs ou groupes de producteurs-exportateurs d'Indonésie ont fourni les informations demandées et ont accepté de figurer dans l'échantillon. Conformément à l'article 27, paragraphe 1, du règlement de base, la Commission a retenu un échantillon de deux groupes de producteurs-exportateurs sur la base du plus grand volume représentatif d'exportations d'Indonésie vers l'Union au cours de la période d'enquête sur lequel l'enquête pouvait raisonnablement porter compte tenu du temps disponible: PT Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy (ci-après «IRNC») et PT Jindal Stainless Indonesia (ci-après «Jindal Indonesia»). Les groupes de producteurs-exportateurs inclus dans l'échantillon représentaient 71 % du volume total estimé des exportations de SSCR d'Indonésie vers l'Union au cours de la période d'enquête.

(36) IRNC est intégré verticalement. La société fabrique ses SSCR à partir de minerai de nickel et dispose donc de ses propres fonderies. Par ailleurs, IRNC fait partie d'un groupe de sociétés qui fabriquent divers types de produits sidérurgiques, qui sont également intégrées verticalement (elles produisent à partir de minerai de nickel et disposent donc de leurs propres fonderies) et qui fournissent en amont des produits sidérurgiques à IRNC pour la fabrication de SSCR. Ces sociétés (avec IRNC — ci-après, conjointement, le «groupe IRNC») sont PT Indonesia Guang Ching Nickel and Stainless Steel Industry (ci-après «GCNS»), PT Indonesia Tsingshan Stainless Steel (ci-après «ITSS»), PT Sulawesi Mining Investment (ci-après «SMI») et PT Tsingshan Steel Indonesia (ci-après «TSI»). Elles se trouvent toutes dans le «Morowali Industrial Park» (parc industriel de Morowali) en Indonésie.

(37) Jindal Indonesia n'est pas intégré verticalement. Sa fabrication de SSCR se fait à partir de rouleaux en acier inoxydable.

(38) Conformément à l'article 27, paragraphe 2, du règlement de base, la Commission a consulté tous les producteurs-exportateurs connus concernés et les pouvoirs publics indonésiens au sujet de la constitution de l'échantillon. Aucune observation n'a été reçue et l'échantillon a donc été confirmé.

1.7. **Examen individuel**

(39) Le troisième producteur-exportateur indonésien ayant renvoyé le formulaire d'échantillonnage a informé la Commission qu'il ne comptait pas demander un examen individuel au titre de l'article 27, paragraphe 3, du règlement de base. Cependant, la Commission a informé ce producteur-exportateur non inclus dans l'échantillon que, s'il souhaitait faire l'objet d'un examen individuel, il devait répondre au questionnaire. Il n'a pourtant pas fourni de réponse au questionnaire. En conséquence, aucun examen individuel n'a pu être réalisé.

1.8. **Réponses au questionnaire**

(40) La Commission a envoyé des questionnaires aux trois producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon, au plaignant, à l'importateur indépendant qui s'est fait connaître et aux quatre producteurs-exportateurs des pays concernés. Les mêmes questionnaires ont également été mis à disposition en ligne ([10]) le jour de l'ouverture de l'enquête.

(41) Les trois producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon, le plaignant, un importateur indépendant, deux producteurs-exportateurs indiens et les deux producteurs-exportateurs indonésiens inclus dans l'échantillon ont répondu au questionnaire.

(42) La Commission a également envoyé un questionnaire aux pouvoirs publics indiens et indonésiens.

(43) Le questionnaire envoyé aux pouvoirs publics indiens incluait des questionnaires spécifiques adressés i) à tout établissement financier ayant octroyé des prêts ou des crédits à l'exportation aux sociétés soumises à l'enquête ou à leurs acheteurs (dans le contexte des crédits acheteurs à l'exportation); ii) aux dix premiers producteurs et distributeurs des intrants prétendument fournis moyennant une rémunération moins qu'adéquate (minerai de chrome et minerai de fer) aux deux producteurs-exportateurs indiens pour la production du produit soumis à l'enquête.

(44) Le questionnaire envoyé aux pouvoirs publics indonésiens incluait un questionnaire spécifique adressé à Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (ci-après «Indonesia Eximbank»). Cet établissement financier avait été spécifiquement cité dans la plainte en tant qu'organisme public ou organisme chargé d'accorder des subventions ou ayant reçu l'ordre de le faire de la part des pouvoirs publics indonésiens. En outre, pour des raisons de commodité administrative, les pouvoirs publics indonésiens ont été invités à transmettre ces questionnaires spécifiques i) à tout autre établissement financier ayant octroyé des prêts ou des crédits à l'exportation aux sociétés retenues dans l'échantillon ou aux acheteurs desdites sociétés (dans le contexte des crédits acheteurs à l'exportation) ([11]); ii) aux dix premiers producteurs et distributeurs des principaux intrants pour le produit soumis à l'enquête, ainsi qu'à tout autre producteur et distributeur des matériaux en question, qui ont fourni des intrants aux deux sociétés incluses dans l'échantillon; et iii) à PT Asuransi Asei Indonesia (ci-après «ASEI»), mentionné expressément dans la plainte en tant que fournisseur d'assurance-crédit à l'exportation à des conditions préférentielles, potentiellement aux producteurs du produit soumis à l'enquête également.

(45) De plus, le questionnaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens incluait un questionnaire spécifique à l'intention de PT Indonesia Morowali Industrial Park (ci-après «IMIP»), la société active au sein du parc industriel où se trouve IRNC, l'un des producteurs-exportateurs inclus dans l'échantillon. IMIP étant une société liée à IRNC, ce dernier a également été incité à transmettre le même questionnaire à IMIP.

(46) Les pouvoirs publics indonésiens ont été invités à rassembler toutes les réponses fournies par ces entités et à les envoyer directement à la Commission.

(47) La Commission a reçu les réponses aux questionnaires des pouvoirs publics indiens, qui ne comprenaient toutefois pas les réponses aux questionnaires spécifiques visés au considérant 43, ainsi que des pouvoirs publics indonésiens, qui contenaient les réponses d'Indonesia Eximbank, de trois autres établissements financiers, de onze fournisseurs d'intrants: quatre sociétés d'extraction de charbon (PT Sungai Danau Jaya, PT Tanah Bumbu Resources, PT Wahana Baratama Mining et PT Bukit Asam Tbk), trois sociétés d'extraction de minerai de nickel (PT GAG Nikel, PT Ceria Nugraha Indotama et PT Tiran Indonesia), quatre commerçants de minerai de nickel et de charbon (PT Ekasa Yad Resouces, PT Batu Bara Global Energy, PT Rwood Resources Indonesia, et PT Bumi Nusantara Jaya), ASEI et IMIP. La Commission a reçu les mêmes réponses aux questionnaires d'IMIP de la part d'IRNC également.

([10]) https://trade.ec.europa.eu/tdi/case_details.cfm?id=2513

([11]) Une liste des établissements financiers accordant des prêts ou des crédits à l'exportation aux sociétés retenues dans l'échantillon était jointe au questionnaire.

1.9. **Visites de vérification**

(48) Compte tenu de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement mises en place par différents États membres ainsi que par divers pays tiers, la Commission n'a pas pu effectuer, au stade provisoire, de visites de vérification au titre de l'article 16 du règlement de base. Au lieu de cela, la Commission a procédé à des vérifications croisées à distance de toutes les informations jugées nécessaires aux fins de ses déterminations provisoires, conformément à son avis relatif aux conséquences de l'épidémie de COVID-19 sur les enquêtes antidumping et antisubventions ([12]).

(49) Sans préjudice de l'application de l'article 28 du règlement de base, la Commission a recoupé à distance, par vidéoconférence, les réponses aux questionnaires des pouvoirs publics indiens et indonésiens. Les fonctionnaires des ministères concernés ont pris part au recoupement à distance. Le recoupement à distance des réponses des pouvoirs publics indonésiens a également compris le recoupement à distance des informations communiquées par Indonesia Eximbank et par deux fournisseurs d'intrants, à savoir PT Gag Nikel et PT Sungai Danau Jaya.

(50) Par ailleurs, la Commission a procédé à des recoupements à distance auprès des sociétés/parties suivantes:

a) l'association de l'Union, représentant les trois producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon:

— la European Steel Association (Eurofer), Bruxelles, la Belgique;

b) les producteurs-exportateurs en Inde:

— Chromeni Steels Private Limited (ci-après «Chromeni»), Ahmedabad,

— Jindal Stainless Limited (ci-après «JSL»), New Delhi, et Jindal Stainless Hisar Limited (ci-après «JHSL»), New Delhi, et leurs sociétés affiliées, notamment les commerçants liés: Jindal Stainless Steelway Limited (ci-après «JSS»), Gurugram, et Jindal Steelitalia Limited (ci-après «JSI»), Gurgaon, le fournisseur de services: Jindal United Steel Limited (ci-après «JUSL»), New Delhi, et le fournisseur de matières premières: Jindal Coke Limited (ci-après «JCL»), New Delhi (ci-après, conjointement, le «groupe Jindal»);

c) les producteurs-exportateurs en Indonésie:

— PT Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy (ci-après «IRNC»), Jakarta, et ses sociétés affiliées, notamment ses quatre principaux fournisseurs indonésiens d'intrants liés, PT Indonesia Guang Ching Nickel and Stainless Steel Industry (ci-après «GCNS»), Jakarta, PT Indonesia Tsingshan Stainless Steel (ci-après «ITSS»), Jakarta, PT Sulawesi Mining Investment (ci-après «SMI»), Jakarta, et PT Tsingshan Steel Indonesia (ci-après «TSI»), Jakarta (avec IRNC — ci-après, conjointement, le «groupe IRNC»), et le parc industriel lié où se trouve le groupe IRNC, PT Indonesia Morowali Industrial Park (ci-après «IMIP»), Jakarta,

— PT Jindal Stainless Indonesia (ci-après «Jindal Indonesia»), Gresik.

1.10. **Non-institution de mesures provisoires et suite de la procédure**

(51) Le 20 octobre 2021, en application de l'article 29 *bis*, paragraphe 2, du règlement de base, la Commission a informé les parties intéressées de son intention de ne pas instituer de mesures provisoires et de poursuivre l'enquête.

(52) La Commission a continué de rechercher et de vérifier toutes les informations jugées nécessaires à l'établissement de ses conclusions définitives.

1.11. **Information finale**

(53) Le 17 décembre 2021, la Commission a informé toutes les parties des faits et considérations essentiels sur la base desquels elle envisageait d'instituer un droit antisubvention définitif sur les importations du produit concerné (ci-après l'«information finale»). Un délai a également été accordé à toutes les parties pour leur permettre de présenter leurs observations à ce sujet. Les parties intéressées ont eu la possibilité de présenter des observations sur l'ouverture de l'enquête et de demander à être entendues par la Commission et/ou par le conseiller-auditeur en matière de procédures commerciales.

(54) Par la suite, le 21 janvier 2022, les parties intéressées ont reçu une information finale complémentaire (ci-après l'«information finale complémentaire») et se sont vu accorder un délai au cours duquel elles pouvaient formuler des observations sur cette information. Les parties intéressées ont eu la possibilité de demander à être entendues par la Commission et/ou par le conseiller-auditeur dans le cadre des procédures commerciales.

([12]) Avis relatif aux conséquences de l'épidémie de COVID-19 sur les enquêtes antidumping et antisubventions (2020/C 86/06) (JO C 86 du 16.3.2020, p. 6).

(55) Des observations ont été reçues de la part du plaignant, des pouvoirs publics indiens, des pouvoirs publics indonésiens, des pouvoirs publics chinois, des producteurs-exportateurs retenus dans l'échantillon, de l'importateur indépendant LSI et du consortium d'importateurs et de distributeurs Euranimi.

(56) Les parties qui l'ont demandé ont également eu la possibilité d'être entendues. Des auditions avec le groupe IRNC et Euranimi se sont tenues.

(57) Les observations présentées par les parties intéressées ont été examinées et, le cas échéant, prises en considération dans le présent règlement.

(58) Le groupe IRNC a soutenu que ses droits de la défense avaient été violés, car il n'avait pas eu suffisamment de temps pour préparer ses observations sur l'information finale. En réponse, la Commission a souligné qu'un délai initial de 18 jours avait été accordé au groupe IRNC pour la formulation de ses observations, ce qui dépasse de loin le délai légal de dix jours que la Commission est tenue d'impartir aux parties intéressées lors de la communication de l'information finale. Par ailleurs, la Commission a consenti à une prorogation de trois jours à la demande de cette société. Dès lors, la Commission a estimé que le groupe IRNC disposait de suffisamment de temps pour présenter ses observations sur l'information finale, et a rejeté cette allégation.

(59) Le groupe Jindal et Jindal Indonesia ont demandé à la Commission de s'assurer que le droit compensateur proposé et les mesures de sauvegarde sur l'acier n'étaient pas cumulés, comme c'est le cas dans le règlement antidumping.

(60) Les considérants 1083 et 1084 portent sur cette question.

(61) Pour des raisons de sécurité juridique, le groupe Jindal et Jindal Indonesia ont également demandé à la Commission d'inclure le règlement proposé instituant des droits antisubventions dans le règlement (UE) 2019/1382 ([13]).

(62) La Commission a noté que l'article 3 aborde déjà l'enjeu de l'interaction entre les droits perçus en vertu du présent règlement et les droits perçus en application du règlement (UE) 2019/159 ([14]). Dans la dernière modification du règlement (UE) 2019/1382, la Commission a déjà annoncé que chaque règlement instituant des mesures antidumping et/ou compensatoires concernant des produits sidérurgiques également soumis à la mesure de sauvegarde comprendrait, à l'avenir, des dispositions spécifiques empêchant leur application simultanée avec le droit de sauvegarde hors contingent ([15]).

(63) Après la communication de l'information finale, Euranimi et LSI ont fait valoir que la Commission devrait suspendre les mesures, conformément à l'article 24, paragraphe 4, du règlement de base.

(64) La Commission a accusé réception des informations fournies par ces parties et leur a rappelé que, si elle le juge approprié, elle peut décider de suspendre les mesures si les conditions du marché ont temporairement changé de façon telle qu'il est improbable que le préjudice reprenne à la suite de la suspension, et sous réserve qu'il soit dans l'intérêt de l'Union de le faire.

2. **PRODUIT CONCERNÉ ET PRODUIT SIMILAIRE**

2.1. **Produit concerné**

(65) Le produit soumis à la présente enquête correspond aux produits laminés plats en aciers inoxydables, simplement laminés à froid, relevant actuellement des codes NC 7219 31 00, 7219 32 10, 7219 32 90, 7219 33 10, 7219 33 90, 7219 34 10, 7219 34 90, 7219 35 10, 7219 35 90, 7219 90 20, 7219 90 80, 7220 20 21, 7220 20 29, 7220 20 41, 7220 20 49, 7220 20 81, 7220 20 89, 7220 90 20 et 7220 90 80, et originaires de l'Inde et d'Indonésie. Les codes NC ne sont mentionnés qu'à titre indicatif.

([13]) 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).

([14]) 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).

([15]) Règlement d'exécution (UE) 2021/1754 de la Commission du 4 octobre 2021 modifiant le règlement d'exécution (UE) 2019/1382 modifiant certains règlements instituant des mesures antidumping ou compensatoires sur certains produits sidérurgiques faisant l'objet d'une mesure de sauvegarde (JO L 352 du 5.10.2021, p. 1), considérant 6.

2.2. **Produit similaire**

(66) L'enquête a révélé que les produits suivants présentaient les mêmes caractéristiques physiques, chimiques et techniques essentielles et étaient destinés aux mêmes utilisations de base:

— le produit concerné;

— le produit fabriqué et vendu sur les marchés intérieurs des pays concernés; et

— le produit fabriqué et vendu dans l'Union par l'industrie de l'Union.

(67) La Commission a conclu que ces produits constituaient donc des produits similaires au sens de l'article 2, point c), du règlement de base.

2.3. **Objections relatives à la définition du produit**

(68) Un producteur de l'Union, qui agissait également en qualité d'importateur et d'utilisateur final, a demandé que les produits plats laminés à froid en aciers inoxydables de catégorie 200 et 201 soient exclus de la définition du produit. L'enquête a établi que ces produits sont interchangeables sur le plan des caractéristiques. La Commission est également parvenue à la conclusion qu'accéder à cette demande d'exclusion occasionnerait effectivement une charge de travail déraisonnable pour les autorités douanières, qui seraient tenues d'effectuer un test en laboratoire et de vérifier l'utilisation finale pour chaque cargaison. En outre, les données fournies par la société en ce qui concerne ses achats de produits de catégorie 200 et 201 ainsi que d'autres produits en provenance des pays concernés ont montré qu'elle achetait d'autres produits relevant de la définition du produit faisant l'objet de la présente enquête auprès de ces pays, ce qui présente intrinsèquement un risque de compensation croisée. En outre, bien que la société affirme que ces catégories d'acier n'ont qu'une seule utilisation finale, il ne peut être exclu que ces qualités puissent avoir d'autres utilisations.

(69) Par conséquent, la Commission a conclu qu'il n'était pas approprié de faire droit à cette demande d'exclusion du produit et l'a donc rejetée.

3. **SUBVENTIONNEMENT: INDE**

3.1. **Subventions et programmes de subventions faisant l'objet de l'enquête**

(70) Sur la base des informations contenues dans la plainte, de l'avis d'ouverture et des réponses fournies à ses questionnaires, la Commission a examiné le subventionnement présumé accordé par les pouvoirs publics indiens au moyen des subventions suivantes:

i) transfert direct de fonds et transfert direct potentiel de fonds:

— financement de crédits avant et après expédition;

— mécanisme de péréquation des intérêts pour le financement des exportations;

— incitations accordées par les organismes de crédit à l'exportation;

— prêts préférentiels octroyés par la State Bank of India (Banque d'État indienne, ci-après la «SBI») et le Steel Development Fund (Fonds de développement de l'acier, ci-après le «SDF»);

— aides à la recherche et au développement (ci-après la «R&D») versées par le SDF et le ministère de l'acier;

ii) recettes publiques sacrifiées ou non perçues et normalement dues:

— régimes d'exonération et de remise de droits:

a) régime des autorisations préalables (ci-après l'«AAS»);

b) régime d'autorisation d'importation en franchise de droits (ci-après le «DFIA»);

c) régime de ristourne de droits (ci-après le «DDS»);

d) régime des droits préférentiels à l'importation des biens d'équipement (ci-après l'«EPCGS»);

e) régime des exportations de marchandises en provenance de l'Inde (ci-après le «MEIS»);

f) droits préférentiels à l'exportation par l'intermédiaire d'exonérations de droits et d'impôts — opérations assimilées à des exportations;

— incitations en faveur des unités axées sur l'exportation (ci-après les «EOU») et des zones économiques spéciales (ci-après les «ZES»);

— incitations fiscales en matière d'impôt sur le revenu;

iii) fourniture de biens ou de services moyennant une rémunération moins qu'adéquate:

— fourniture de minerai de chrome moyennant une rémunération moins qu'adéquate;

— fourniture de minerai de fer moyennant une rémunération moins qu'adéquate;

iv) acquisitions de biens au travers de politiques en matière de marchés publics;

v) incitations accordées par l'Exim Bank sous forme de crédits acheteurs;

vi) incitations accordées par les régimes de subvention locaux de l'État du Gujarat.

3.2. **Régimes pour lesquels aucune preuve de subvention n'a été trouvée**

– Financement de crédits avant et après expédition

(71) Le plaignant a fait valoir que les banques indiennes finançaient des crédits à l'exportation avant expédition aux exportateurs exigeant le paiement des biens vendus avant leur expédition. Pareillement, le financement de crédits à l'exportation après expédition est un prêt que les établissements financiers accordent aux exportateurs. La Reserve Bank of India (Banque de réserve indienne, ci-après la «RBI»), la banque centrale indienne, gère ce régime. Il a également été avancé que les pouvoirs publics indiens, à travers la banque centrale, chargent les banques privées d'Inde d'apporter une contribution financière sous la forme d'un transfert direct de fonds, ou leur ordonnent de le faire [article 3, points 1) a) i) et iv), du règlement de base]. Afin de bénéficier de ces régimes, l'exportateur doit simplement présenter une preuve des exportations, sans qu'aucune évaluation des risques ne soit requise. En conséquence, l'avantage dont jouit l'exportateur consiste en la différence entre le taux préférentiel ainsi perçu et le taux du marché pour des prêts similaires en Inde.

(72) Un des producteurs-exportateurs indiens avait recours, dans une certaine mesure, aux crédits avant expédition au cours de la période d'enquête.

(73) La société faisait usage des crédits avant expédition en vertu des facilités de fonds de roulement (lignes de crédit) fournies par les banques publiques et privées. Le taux d'intérêt appliqué était fixé conformément aux conditions du marché et au niveau pratiqué par d'autres banques publiques et privées (y compris les banques internationales) auprès desquelles la société avait des lignes de crédit ouvertes. Le taux d'intérêt était calculé sur la base du taux d'intérêt de base de référence pour les crédits à l'exportation en roupie indienne ou, pour les crédits à l'exportation en dollar américain, sur la base du taux interbancaire pratiqué à Londres. Dans les deux cas, une marge a été ajoutée en fonction de l'évaluation de la notation de crédit de la société. Ces mêmes lignes de crédit ont également servi au financement intérieur à court terme.

(74) Les deux producteurs-exportateurs indiens n'ont pas eu recours aux crédits à l'exportation après expédition pendant la période d'enquête.

(75) Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ces régimes.

– Mécanisme de péréquation des intérêts pour le financement des exportations

(76) Le plaignant a fait valoir que le mécanisme de péréquation des intérêts apporte une contribution financière aux exportateurs sous la forme d'un transfert direct de fonds, en versant aux prêteurs de ces exportateurs une indemnisation équivalente à 3 % au minimum et 5 % au maximum de la valeur des intérêts qui auraient autrement été dus pour certains prêts.

(77) Les deux producteurs-exportateurs indiens n'ont pas eu recours à ce mécanisme pendant la période d'enquête.

(78) Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ce régime.

– Incitations accordées par les organismes de crédit à l'exportation

(79) Les pouvoirs publics indiens détiennent pleinement deux organismes de crédit à l'exportation: l'Export Credit Guarantee Corporation of India Ltd (ci-après la «ECGC») et l'Exim Bank of India. L'objectif principal de ces deux organismes est la promotion des exportations indiennes. Le plaignant a fait valoir que les incitations accordées par ces organismes confèrent un avantage aux exportateurs, car elles fournissent une assurance, des garanties de crédits, des lignes de crédit et des crédits à l'exportation à des conditions moins strictes que celles du marché.

(80) Les deux producteurs-exportateurs indiens n'ont pas bénéficié de garanties de crédit, de crédits à l'exportation ou de lignes de crédit accordés par l'ECGC ou l'Exim Bank.

(81) En revanche, deux producteurs du groupe Jindal étaient couverts par des polices d'assurance de l'ECGC. Toutefois, la Commission a estimé que ces contrats d'assurance ne s'écartaient pas des conditions du marché normales. Les primes dépendaient de la couverture maximale des pertes, des pays et des acheteurs couverts par la police et des «antécédents», c'est-à-dire le profil de risque des sociétés. La Commission a vérifié que toutes les primes et charges ont été acquittées.

(82) Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ce régime.

– Prêts préférentiels octroyés par la State Bank of India (SBI) et le Steel Development Fund (SDF)

(83) Le plaignant a fait valoir que les pouvoirs publics indiens octroient aux producteurs d'acier inoxydable des prêts préférentiels spécifiques par l'intermédiaire de la State Bank of India (ci-après la «SBI») et du Steel Development Fund (ci-après le «SDF»).

(84) La SBI était l'une des banques qui accordaient au groupe Jindal des prêts à long terme, mais la Commission n'a pas estimé que ces prêts étaient spécifiques au secteur ou préférentiels. Le taux d'intérêt était fixé sur la base du taux d'intérêt de base de référence + marge. Dans les faits, le taux d'intérêt pratiqué par la SBI était légèrement supérieur aux taux d'intérêt appliqués par les banques privées octroyant au groupe Jindal des prêts à long terme d'une durée similaire.

(85) Les deux producteurs-exportateurs indiens n'ont pas reçu de prêts du Steel Development Fund pendant la période d'enquête.

(86) Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ce régime.

– Aides à la recherche et au développement versées par le SDF et le ministère de l'acier

(87) Le plaignant a fait valoir que les pouvoirs publics indiens versent des aides à la R&D aux producteurs d'acier au travers du SDF. Les aides à la R&D peuvent également être obtenues directement auprès du ministère de l'acier.

(88) Les deux producteurs-exportateurs indiens n'ont perçu ni aides à la R&D pendant la période d'enquête, ni aides imputables à ladite période.

(89) Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ce régime.

– Régimes d'exonération et de remise de droits

(90) Le plaignant a fait valoir que les producteurs du produit soumis à l'enquête bénéficient de plusieurs régimes de ristourne de droits avant et après l'exportation, au titre desquels les matières premières ou les biens d'équipement importés peuvent être exonérés des droits de douane et des taxes à l'importation. Ces régimes confèrent aux fabricants exportateurs un avantage, au sens de l'article 3, point 1) a) ii), et de l'article 3, point 2), du règlement de base, qui équivaut au montant des recettes sacrifiées par les pouvoirs publics et donc au montant des droits et taxes non perçus.

(91) Comme expliqué aux considérants 117 à 205 ci-dessous, l'un des producteurs-exportateurs indiens, ou les deux, a ou ont bénéficié de certains des régimes d'exonération et de remise de droits, à savoir l'AAS, le DDS, l'EPCGS et le MEIS.

(92) Cependant, aucun des deux producteurs-exportateurs n'a profité, au cours de la période d'enquête, du régime DFIA, et aucune de leurs opérations de vente intérieure n'a été classée comme opération assimilée à des exportations. Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ces deux derniers régimes.

– Incitations en faveur des unités axées sur l'exportation (EOU) et des zones économiques spéciales (ZES)

(93) Le plaignant a fait valoir que les producteurs du produit soumis à l'enquête bénéficient de plusieurs incitations fiscales du fait qu'ils sont enregistrés en tant qu'EOU ou implantés dans des ZES.

(94) Cependant, aucun des deux producteurs-exportateurs indiens n'était enregistré en tant qu'EOU pendant la période d'enquête et n'a bénéficié, en tant qu'EOU, de subventions passées pour l'acquisition de biens d'équipement imputables à la période d'enquête. De plus, aucun des deux producteurs-exportateurs indiens ne se trouve dans une ZES.

(95) Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ces régimes.

– Incitations fiscales en matière d'impôt sur le revenu

(96) Le plaignant a fait valoir que les producteurs du produit soumis à l'enquête bénéficient de déductions et d'exonérations de l'impôt sur le revenu résultant de plusieurs programmes, et notamment:

— taux réduit d'impôt sur le revenu pour les sociétés nouvellement créées;

— coûts de R&D déduits de l'impôt sur le revenu;

— profits réalisés à la suite de grands projets industriels déduits de l'impôt sur le revenu (ITES);

— profits des entreprises appartenant à une catégorie spéciale déduits de l'impôt sur le revenu;

— montants des investissements dans de nouvelles usines et machines déduits de l'impôt sur le revenu.

(97) Les deux producteurs-exportateurs indiens n'ont bénéficié d'aucune exonération de l'impôt sur le revenu, d'aucune déduction et d'aucun taux d'imposition réduit pendant la période d'enquête.

(98) Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ce régime.

– Fourniture de minerai de fer moyennant une rémunération moins qu'adéquate

(99) Le plaignant a fait valoir que les pouvoirs publics indiens ont mis en œuvre une politique se traduisant par l'imposition de taxes à l'exportation élevées sur le minerai de fer. De cette manière, les pouvoirs publics ont garanti l'accroissement de l'offre intérieure de ces produits, de même que des prix du fer bien inférieurs aux niveaux internationaux. Ces droits à l'exportation, conjugués à d'autres éléments, ont amené les pouvoirs publics indiens à charger les producteurs de matières premières de fournir des intrants aux producteurs de l'Inde moyennant une rémunération moins qu'adéquate, ou à leur ordonner de le faire.

(100) Néanmoins, le minerai de fer n'entre dans le procédé de production d'aucun des deux producteurs-exportateurs indiens. Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ce régime.

– Acquisitions de biens au travers de politiques en matière de marchés publics

(101) Le plaignant a fait valoir que les pouvoirs publics indiens ont soutenu l'industrie nationale de l'acier inoxydable laminé à froid par l'intermédiaire de marchés publics. Il a été avancé que les organismes gouvernementaux sont tenus de recourir à un pourcentage minimal d'acier et de fer produits en Inde dans leurs marchés publics (entre 15 % et 50 %). Par ailleurs, lorsqu'un soumissionnaire étranger propose l'offre la moins disante, il ne peut remporter que la moitié, au plus, de la quantité commandée. La quantité restante de la commande doit être attribuée à un fournisseur local qui est en mesure de fixer un prix dans une fourchette de 20 % au-dessus du prix du soumissionnaire étranger. Le soumissionnaire étranger plus rentable ne peut obtenir le reste du contrat que dans le cas où aucun fournisseur local n'est capable de facturer un prix moins de 20 % plus cher que le prix le plus bas (situation peu probable compte tenu de l'importante marge).

(102) Les offres d'un des producteurs-exportateurs indiens étaient retenues dans les procédures de passation des marchés publics pendant la période d'enquête.

(103) La Commission a examiné l'ensemble des procédures de passation des marchés et des offres liées à la société indienne concernée au cours de la période d'enquête. Pourtant, elle n'a trouvé aucun élément attestant de l'existence d'une subvention concrète.

(104) Les appels d'offres sont publiés en ligne sur les sites web des unités administratives, des institutions ou des sociétés publiques respectives en Inde (par exemple les chemins de fer indiens), et les sociétés sont libres de soumettre leurs offres. Il est de coutume de diviser le volume des marchés entre deux sociétés. La société qui avance le prix le plus bas remporte 60 % du marché, tandis que la société qui présente le deuxième prix le plus faible se voit attribuer les 40 % restants du contrat, à la condition que cette dernière ajuste son prix au niveau proposé par l'adjudicataire principal. Cette règle s'applique aussi si au moins l'une des deux sociétés en question est un soumissionnaire étranger.

(105) Il est vrai que certains marchés ne sont ouverts qu'aux sociétés nationales. Toutefois, si la procédure est ouverte aux soumissionnaires étrangers, aucune discrimination par les prix telle qu'alléguée par le plaignant n'est opérée. La préférence de prix (20 %) pour les fournisseurs nationaux n'est pratiquée que pour les marchés relatifs aux biens d'équipement ([16]).

([16]) POLITIQUE VISANT À ACCORDER LA PRÉFÉRENCE AUX PRODUITS SIDÉRURGIQUES DE FABRICATION NATIONALE DANS LES MARCHÉS PUBLICS — RÉVISION, 2019, article 2.11 et annexe B (Journal officiel de l'Inde n° 324 du 29 mai 2019).

(106) La Commission a vérifié, pour l'ensemble des procédures de passation des marchés attribués au producteur de SSCR indien au cours de la période d'enquête, que ces procédures soient ou non ouvertes aux soumissionnaires étrangers, que la société sélectionnée avait proposé le prix le plus faible ou, en tant que société soumettant la deuxième meilleure offre, qu'elle avait dû ajuster son prix à l'offre la moins disante.

(107) À la suite de la communication de l'information finale, le plaignant a affirmé que l'exclusion des soumissionnaires étrangers de certaines des procédures de passation des marchés a entraîné une concurrence réduite et, en conséquence, des prix plus élevés dans l'ensemble, ce qui équivaut à une contribution financière par l'intermédiaire de l'achat de biens moyennant une rémunération plus qu'adéquate.

(108) Qui plus est, le plaignant a fait remarquer qu'en excluant les importations de certains appels d'offres, les règles de passation des marchés publics en Inde garantissent que des volumes définis seront achetés auprès de producteurs indiens, ce qui, en soi, leur confère un avantage.

(109) La Commission reconnaît que l'exclusion des soumissionnaires étrangers réduit potentiellement la concurrence et peut conduire à la création d'un marché réservé aux soumissionnaires nationaux uniquement. Cependant, les volumes vendus par le groupe Jindal à travers l'adjudication de marchés publics étaient négligeables par rapport aux ventes intérieures totales de la société au cours de la période d'enquête. En outre, dans son analyse des procédures de passation des marchés qui ont abouti à l'attribution d'un marché au producteur de SSCR indien pendant la période d'enquête, la Commission n'a décelé aucune différence majeure dans les niveaux de prix entre les offres gagnantes dans les appels d'offres ouverts aux sociétés étrangères et dans les appels d'offres auxquels celles-ci n'ont pas participé. De ce fait, la Commission n'a constaté, dans ce cas particulier, aucun avantage important au sens de l'article 3, point 1) b), du règlement de base.

– Incitations accordées par l'Exim Bank sous la forme de crédits acheteurs

(110) Le plaignant a fait valoir que l'Exim Bank accorde des lignes de crédit ainsi que des crédits acheteurs. Ces incitations ne sont pas prévues pour les exportateurs, mais pour les pouvoirs publics étrangers, les banques de développement étrangères, les établissements financiers et les banques commerciales à l'étranger ou d'autres entités. Ce financement leur permet d'acheter auprès d'exportateurs indiens à des conditions de crédit différé.

(111) Aucune des ventes à l'exportation des producteurs-exportateurs soumis à l'enquête n'était couverte par des lignes de crédit ou des crédits acheteurs de l'Exim Bank pendant la période d'enquête.

(112) Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ces régimes.

– Incitations accordées par les régimes de subvention locaux de l'État du Gujarat

(113) Le plaignant a fait valoir que, outre les subventions octroyées par les pouvoirs publics indiens, il se peut que certains des producteurs de SSCR jouissent de régimes de subvention prévus par les pouvoirs publics du Gujarat au niveau dudit État. La plainte énumère quatre régimes locaux:

— le régime d'incitation pour les industries 2016-2021, qui prévoit des incitations fiscales pour les nouvelles sociétés qui s'établissent dans l'État du Gujarat;

— le régime de remise de la TVA du Gujarat: une entreprise du Gujarat peut compenser la TVA payée sur ses achats d'intrants au moyen d'un crédit de taxe sur les intrants;

— la loi relative aux zones économiques spéciales: exonérations de taxe pour le droit de timbre et d'enregistrement;

— exonération de taxe pour les ventes et d'autres taxes d'État sur les achats d'intrants pour la ZES ou une unité située dans la ZES.

(114) Seul un des producteurs-exportateurs indiens soumis à l'enquête se trouve dans l'État du Gujarat et pourrait éventuellement avoir recours aux régimes de subvention locaux énumérés ci-dessus. Cependant, il n'a pas été constaté que la société a bénéficié d'un quelconque de ces régimes pendant la période d'enquête.

(115) Par conséquent, la Commission n'a pas eu à enquêter davantage sur ces régimes.

– Déduction du timbre pour l'électricité (pouvoirs publics du Gujarat)

(116) La Commission a observé qu'un producteur-exportateur a profité de cette mesure au cours de la période d'enquête. En dépit de cela, la Commission a décidé de ne pas approfondir l'enquête sur cette mesure, puisqu'il est apparu que l'avantage conféré à cette société était minime (0,02 %).

3.3. **Régimes pour lesquels une preuve de subvention a été trouvée**

3.3.1. *Régimes d'exonération et de remise de droits*

(117) Les régimes AAS, EPCGS et MEIS sont fondés sur la loi de 1992 relative au développement et à la réglementation du commerce extérieur (loi n° 22 de 1992) entrée en vigueur le 7 août 1992 (ci-après la «loi sur le commerce extérieur»). Cette loi autorise les pouvoirs publics indiens à émettre des notifications concernant la politique en matière d'importation et d'exportation. Celles-ci sont résumées dans des documents concernant la politique du commerce extérieur (documents «Foreign Trade Policy» ou «FTP»), habituellement publiés tous les cinq ans par le ministère du commerce et mis à jour régulièrement.

(118) Le FTP présentant un intérêt pour la période d'enquête est intitulé «Foreign Trade Policy 2015-20» (ci-après le «FTP 2015-2020»). Les pouvoirs publics indiens définissent également les procédures régissant le FTP 2015-2020 dans un manuel de procédures intitulé «Handbook of Procedures, 2015-20» (ci-après le «HOP 2015-2020»).

(119) Le régime DDS repose sur l'article 75 de la loi douanière de 1962, sur l'article 37 de la loi de 1944 sur les accises centrales, sur les articles 93 A et 94 de la loi de finances de 1994 et sur le règlement de 1995 sur la ristourne des droits de douane, des droits d'accises centrales et des taxes sur les services. Les taux de ristourne sont publiés régulièrement.

(120) D'un point de vue général, il convient de noter que la Commission n'est pas parvenue à finaliser, dans un délai raisonnable, les recoupements à distance de certains documents portant sur les opérations d'exportation/d'importation réalisées dans le cadre des régimes de ristourne de droits décrits dans la présente sous-section, tel que demandé et convenu lors des recoupements à distance. À cet égard, la Commission s'est reposée sur les meilleures données disponibles lorsque des écarts étaient décelés entre les chiffres déclarés par les sociétés et ceux déclarés par les pouvoirs publics indiens, sur la base de l'article 28, paragraphe 3, du règlement de base.

(121) À la suite de la communication de l'information finale, un des producteurs-exportateurs indiens a fait valoir que la finalité des régimes AAS, DDS et MEIS est de compenser les droits de douane dont la société s'acquitte pour les importations de matières premières utilisées dans les produits exportés, et que ces trois régimes ne lui confèrent donc pas d'avantage.

(122) Néanmoins, contrairement à cette allégation, les avantages dont jouissent les sociétés au titre des régimes DDS et MEIS ne sont pas directement liés aux droits dus sur les importations de matières premières utilisées par la société dans les produits exportés.

(123) Dans le cas du régime DDS, une société exportatrice perçoit des paiements en espèces, qui ne sont associés qu'à la valeur FAB de ses exportations. La société concernée n'est aucunement tenue d'importer des matières premières.

(124) Dans le cas du régime MEIS, un producteur-exportateur reçoit des crédits de droits susceptibles d'être vendus sur le marché ou utilisés pour compenser les futurs droits à l'importation dus, sans que cette compensation ne se limite aux matières premières utilisées pour la production des produits exportés pour lesquels les crédits de droits au titre du MEIS ont été perçus. Ainsi, les crédits de droits en vertu du MEIS peuvent servir à compenser tout droit à l'importation dû, y compris ceux applicables aux biens d'équipement. Ces crédits peuvent aussi être encaissés, même si la société n'importe rien du tout.

(125) Il n'existe un lien direct entre l'exonération des droits à l'importation sur les matières premières importées par la société et les produits exportés que dans le cas du régime AAS. Sur la base de ce qui précède, la Commission ne considère pas l'exonération des droits comme un avantage conféré à la société, à la condition que cette dernière soit en mesure de faire connaître la consommation réelle des matières premières importées au titre de l'AAS dans la production des produits finaux exportés.

– Régime des autorisations préalables (AAS)

(126) La Commission a établi qu'un producteur-exportateur indien avait bénéficié de l'AAS pendant la période d'enquête.

a) Base juridique

(127) La description détaillée de ce régime figure dans les sections 4.03 à 4.24 du FTP 2015-2020 et dans les chapitres 4.04 à 4.52 du HOP 2015-2020 et du HOP 2015-2020 actualisé.

b) Admissibilité

(128) L'AAS comporte six sous-régimes, décrits de manière plus détaillée dans la section suivante. Ces sous-régimes se différencient, entre autres, par les critères d'admissibilité. Les sous-régimes «exportations physiques» et «besoins annuels» sont ouverts aux fabricants-exportateurs ainsi qu'aux négociants-exportateurs «liés» à des fabricants. Les fabricants-exportateurs qui approvisionnent un exportateur final peuvent prétendre au sous-régime «fournitures intermédiaires». Le sous-régime «opérations assimilées à des exportations» est ouvert aux entrepreneurs principaux qui approvisionnent les catégories visées à la section 7.02 du FTP 2015-2020, par exemple les fournisseurs d'une unité axée sur l'exportation («EOU»). Enfin, les entreprises qui assurent l'approvisionnement intermédiaire de fabricants-exportateurs peuvent bénéficier des avantages liés aux «opérations assimilées à des exportations» dans le cadre des sous-régimes «bons d'approvisionnement par anticipation» et «lettre de crédit adossé domestique».

c) Mise en œuvre concrète

(129) L'AAS peut être employé dans les situations décrites ci-dessous.

(130) Exportations physiques: il s'agit du sous-régime principal. Il permet l'importation en franchise de droits d'intrants nécessaires à la fabrication d'un produit fini exporté spécifique. Dans ce contexte, le terme «physique» signifie que le produit d'exportation doit quitter le territoire indien. Les importations autorisées et les exportations obligatoires, notamment l'indication du produit exporté, figurent sur l'autorisation.

(131) Besoins annuels: cette autorisation n'est pas liée à un produit exporté spécifique, mais à un groupe de produits plus large (par exemple, les produits chimiques et connexes). Dans les limites d'un plafond déterminé par ses résultats à l'exportation antérieurs, le titulaire de l'autorisation peut importer, en franchise de droits, tout intrant destiné à la fabrication d'un produit, quel qu'il soit, appartenant au groupe de produits couvert par l'autorisation. Il peut choisir d'exporter n'importe quel produit appartenant au groupe de produits visé dans lequel les intrants exonérés de droits ont été incorporés.

(132) Fournitures intermédiaires: ce sous-régime couvre les cas dans lesquels deux sociétés décident de fabriquer un seul et même produit d'exportation en se partageant le procédé de production. Le fabricant-exportateur qui fabrique le produit intermédiaire peut importer des intrants en franchise de droits et obtenir, à cet effet, une autorisation préalable pour les fournitures intermédiaires concernées. L'exportateur final termine le produit et est tenu de l'exporter.

(133) Opérations assimilées à des exportations: ce sous-régime permet à un entrepreneur principal d'importer en franchise de droits des intrants nécessaires à la fabrication de produits destinés à être vendus dans le cadre d'«opérations assimilées à des exportations». Les pouvoirs publics indiens affirment que ces opérations assimilées à des exportations concernent des opérations pour lesquelles les produits fournis ne quittent pas le pays. Un certain nombre de transactions d'approvisionnement sont considérées comme des opérations assimilées à des exportations, à condition que les produits soient fabriqués en Inde. C'est le cas, par exemple, pour l'approvisionnement des EOU ou des sociétés implantées dans une zone économique spéciale («ZES»).

(134) Bons d'approvisionnement par anticipation (*Advance Release Order,* ci-après les «ARO»): le titulaire de l'autorisation préalable qui a l'intention de s'approvisionner en intrants sur le marché national plutôt que de les importer directement a la possibilité de s'en procurer contre des ARO. Dans ce cas, les autorisations préalables sont validées en tant qu'ARO et endossées au profit du fournisseur national au moment de la livraison des intrants qui y sont mentionnés. L'endossement de ces ARO permet au fournisseur national de bénéficier des avantages liés aux opérations assimilées à des exportations, définis à la section 7.03 du FTP 2015-2020 (à savoir: autorisations préalables pour fournitures intermédiaires/opérations assimilées à des exportations, ristourne et remboursement du droit d'accises final sur les opérations assimilées à des exportations). Le mécanisme des ARO consiste à rembourser les impôts et les droits au fournisseur plutôt qu'à l'exportateur final sous la forme de ristourne/remboursement de droits. Le remboursement des impôts/droits est valable tant pour les intrants d'origine nationale que pour les intrants importés.

(135) Lettre de crédit adossé domestique: ce sous-régime couvre, lui aussi, les livraisons nationales à un titulaire d'autorisation préalable. Ce dernier peut demander à une banque d'ouvrir une lettre de crédit adossé domestique au profit d'un fournisseur national. La banque n'impute sur l'autorisation pour les importations directes que le montant correspondant à la valeur et au volume des intrants d'origine nationale, et non importés. Le fournisseur national pourra prétendre aux avantages liés aux opérations assimilées à des exportations, définis à la section 7.03 du FTP 2015-2020 (à savoir: autorisations préalables pour fournitures intermédiaires/opérations assimilées à des exportations, ristourne et remboursement du droit d'accises final sur les opérations assimilées à des exportations).

(136) La Commission a constaté qu'un producteur-exportateur utilisant ce régime a obtenu des concessions au titre du premier sous-régime «exportations physiques» pendant la période d'enquête. Il n'est donc pas nécessaire de déterminer si les autres sous-régimes, non utilisés, sont passibles de mesures compensatoires.

(137) À des fins de vérification par les autorités indiennes, le titulaire d'une autorisation préalable est légalement obligé de tenir «une comptabilité en bonne et due forme de la consommation et de l'utilisation des biens importés en franchise de droits/des biens achetés sur le marché intérieur» dans un format spécifique (chapitre 4.51 et appendice 4H du HOP 2015-2020), c'est-à-dire un registre de la consommation réelle. Ce registre doit être vérifié par un expert-comptable externe ou un analyste externe des coûts et des travaux, qui délivre une attestation confirmant que les registres obligatoires et les justificatifs y afférents ont été examinés et que les informations fournies conformément à l'appendice 4H donnent une image sincère et fidèle à tous points de vue.

(138) En ce qui concerne le sous-régime auquel la société concernée a eu recours durant la période d'enquête, c'est-à-dire le sous-régime «exportations physiques», le volume et la valeur des importations autorisées et des exportations obligatoires sont arrêtés par les pouvoirs publics indiens et inscrits sur l'autorisation. En outre, à la date des importations et des exportations, les opérations correspondantes doivent faire l'objet d'une mention portée sur l'autorisation par des fonctionnaires indiens. Le volume des importations autorisées au titre de l'AAS est déterminé par les pouvoirs publics indiens sur la base de ratios intrants/extrants standard (*Standard Input Output Norms*, ci-après les «SION»), disponibles pour la plupart des produits, dont le produit soumis à l'enquête.

(139) Les intrants importés ne sont pas transférables et doivent être utilisés pour fabriquer le produit d'exportation. L'obligation d'exportation doit être respectée dans un certain délai à compter de la délivrance de la licence (18 mois, avec deux prorogations possibles de 6 mois chacune).

(140) Il n'existe pas de lien étroit entre les intrants importés et les produits finis exportés. Les intrants admissibles peuvent également être importés et utilisés pour des produits autres que le produit soumis à l'enquête. De plus, des licences pour des produits variés peuvent être regroupées. Ainsi, l'exportation d'un produit au titre d'une licence AAS peut donner droit à l'importation en franchise de droits d'intrants au titre d'une licence AAS délivrée pour un autre produit.

(141) L'enquête a montré qu'aucune des licences AAS utilisées par le producteur-exportateur n'avait été clôturée. En conséquence, le producteur-exportateur n'a été en mesure de présenter aucun appendice 4H pour ses licences AAS. Par ailleurs, le producteur-exportateur a reconnu que son registre de consommation ne permet ni d'établir la consommation réelle des matières premières importées ni de la relier aux produits finaux fabriqués et exportés. Il y a lieu de noter que le producteur concerné est intégré verticalement à plusieurs niveaux:

étape 1: production de coke et de ferrochrome

étape 2: production d'acier inoxydable liquide

étape 3: production de brames

étape 4: production de rouleaux laminés à chaud

étape 5: production de produits plats laminés à froid (produit concerné)

et les matières premières importées sont employées à l'étape 2, où elles sont mélangées aux matières premières produites au cours de l'étape 1 ou achetées sur le marché intérieur.

d) Conclusion concernant l'AAS

(142) L'exonération des droits à l'importation est une subvention au sens de l'article 3, point 1) a) ii), et de l'article 3, point 2), du règlement de base, en ce qu'elle constitue une contribution financière des pouvoirs publics indiens dans la mesure où ces derniers renoncent à des recettes douanières normalement exigibles et confèrent un avantage à l'exportateur soumis à l'enquête en améliorant ses liquidités.

(143) En outre, le sous-régime «exportations physiques» de l'AAS est subordonné en droit aux résultats à l'exportation; il est donc réputé spécifique et passible de mesures compensatoires en vertu de l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa, point a), du règlement de base. Une société ne peut obtenir aucun avantage dans le cadre de ce régime sans souscrire un engagement à exporter.

(144) Le sous-régime utilisé en l'espèce ne peut être considéré comme un système autorisé de ristourne de droits ou de ristourne sur intrants de remplacement au sens de l'article 3, point 1) a) ii), du règlement de base. Il ne respecte pas les règles énoncées à l'annexe I, point i), à l'annexe II (définition et règles concernant les systèmes de ristourne) et à l'annexe III (définition et règles concernant les systèmes de ristourne sur intrants de remplacement) du règlement de base. Les pouvoirs publics indiens n'ont pas appliqué efficacement un système ou une procédure permettant de vérifier si des intrants ont été consommés dans la fabrication du produit exporté et, dans l'affirmative, en quelles quantités (annexe II, point 4, et, pour les systèmes de ristourne sur intrants de remplacement, annexe III, partie II, point 2, du règlement de base). Il est également considéré que les SION appliqués au produit soumis à l'enquête ne sont pas suffisamment précis et ne peuvent constituer en eux-mêmes un système de vérification de la

consommation réelle, la nature de ces ratios standard ne permettant pas aux pouvoirs publics indiens de vérifier avec suffisamment de précision les quantités d'intrants consommées dans la fabrication du produit exporté. En outre, les pouvoirs publics indiens n'ont pas procédé à un nouvel examen fondé sur les intrants effectifs en cause, ce qu'ils auraient normalement dû faire en l'absence de système de vérification efficace (annexe II, point 5, et annexe III, partie II, point 3, du règlement de base).

(145) Le sous-régime est donc passible de mesures compensatoires.

e) Calcul du montant de la subvention

(146) En l'absence de systèmes autorisés de ristourne de droits et d'options de vérification du taux de consommation réel des intrants concernés, le montant total des droits de douane abandonnés (droit de douane de base et taxes de douane spéciales) est réputé être une remise excessive qui constituerait une subvention passible de mesures compensatoires en application de l'article 3, point 1) a) ii), du règlement de base.

(147) Le producteur-exportateur a été informé des intentions de la Commission d'appliquer l'article 28 du règlement de base ainsi que des meilleures données disponibles à cet égard, par la lettre du 22 novembre 2021.

(148) Contrairement aux autres affirmations de la société selon lesquelles cette méthode de calcul de l'avantage conféré par l'AAS dévie de la pratique antérieure de la Commission et repose sur de simples suppositions et déductions, il est rappelé que la société n'a communiqué aucune donnée qui permettrait de calculer la remise excessive réelle.

(149) Conformément à l'article 7, paragraphe 1, point a), du règlement de base, les frais encourus par la société pour obtenir la subvention ont été déduits du montant total de la subvention lorsque cela a été demandé.

(150) Conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement de base, cette remise excessive doit être répartie sur le chiffre d'affaires total réalisé à l'exportation (dénominateur), car la subvention est subordonnée aux résultats à l'exportation.

(151) Le taux de subvention établi par rapport à ce régime pendant la période d'enquête s'élève à 0,05 %.

(152) À la suite de la communication de l'information finale, le producteur-exportateur indien en question a réitéré ses allégations en ce qui concerne l'application injustifiée de l'article 28 du règlement de base ainsi que la méthode utilisée par la Commission pour calculer l'avantage conféré à la société en vertu de ce régime.

(153) En revanche, aucun nouvel argument n'a été avancé. Il convient de rappeler que la Commission n'avait aucun autre choix que de se fier aux meilleures données disponibles, étant donné que la société n'a remis aucune donnée qui aurait permis le calcul classique de la remise excessive au titre de ce régime. En toute hypothèse, en tenant compte du taux de subvention défini, comme indiqué au considérant 151 ci-dessus, la Commission a pris la décision de ne pas instituer de mesures compensatoires pour l'avantage négligeable conféré au groupe Jindal en application de l'AAS.

– Régime de ristourne de droits (DDS)

(154) La Commission a établi qu'un producteur-exportateur indien avait bénéficié du DDS pendant la période d'enquête.

a) Base juridique

(155) La base juridique applicable pendant la période d'enquête de réexamen était le règlement de 1995 relatif à la ristourne des droits de douane et des droits d'accises centrales (ci-après le «règlement de 1995»), tel que modifié en 2006 ([17]) et ensuite remplacé par le règlement de 2017 relatif à la ristourne des droits de douane et des droits d'accises centrales ([18]) (ci-après le «règlement de 2017»), qui est entré en vigueur le 1er octobre 2017. L'article 3, paragraphe 2, du règlement de 1995 fixe la méthode de calcul de ce régime de ristourne de droits. L'article 12, paragraphe 1, point a) ii), dudit règlement régit la déclaration qui doit être présentée par les producteurs-exportateurs afin de bénéficier du régime. Ces dispositions sont inchangées dans le règlement de 2017 et correspondent à l'article 3, paragraphe 2, et à l'article 13, paragraphe 1, point a) ii), respectivement.

([17]) http://www.cbic.gov.in/htdocs-cbec/customs/cs-act/formatted-htmls/cs-rulee

([18]) Notification nº 88/2017-CUSTOMS (N.T) New Delhi, le 21 septembre 2017. http://www.cbic.gov.in/resources//htdocs-cbec/customs/cs-act/notifications/notfns-2017/cs-nt2017/csnt88-2017.pdf

(156) De plus, la circulaire nº 24/2001 ([19]) contient des instructions précises concernant l'application de l'article 3, paragraphe 2, et la déclaration que les exportateurs doivent présenter au titre de l'article 12, paragraphe 1, point a) ii).

(157) L'article 4 du règlement de 1995 dispose que l'État central peut revoir le montant ou les taux établis en vertu de l'article 3. Les pouvoirs publics ont apporté plusieurs modifications visant à revoir les taux, les dernières étant les notifications nº 95/2018 — CUSTOMS et nº 07/2020 — CUSTOMS. Dès lors, pour le produit soumis à l'enquête, les taux DDS s'élevaient à 1,8 % et 1,6 % de la valeur FAB des produits exportés, pour, respectivement, la première et la deuxième partie ([20]) de la période d'enquête. Ces mêmes taux DDS sont appliqués aux produits laminés à chaud en acier inoxydable exportés par la société indienne concernée.

b) Admissibilité

(158) Le régime est ouvert à tout fabricant-exportateur ou négociant-exportateur.

c) Mise en œuvre concrète

(159) Au titre de ce régime, toute société qui exporte des produits admissibles a le droit de recevoir un montant correspondant à un pourcentage de la valeur FAB déclarée du produit exporté. L'article 3, paragraphe 2, du règlement relatif à la ristourne des droits de douane et des droits d'accises centrales décrit la méthode de calcul du montant de la subvention:

«2) Pour déterminer le montant ou le taux de la ristourne au titre de la présente disposition, l'État central tient compte:

a) de la quantité ou de la valeur moyenne de chaque classe ou de la désignation des matériaux à partir desquels une classe de marchandises donnée est habituellement produite ou fabriquée en Inde;

b) de la quantité ou de la valeur moyenne des matériaux importés ou des matériaux soumis à accises utilisés dans la production ou la fabrication d'une classe de marchandises donnée en Inde;

c) du montant moyen des droits perçus sur les matériaux importés ou sur les matériaux soumis à accises utilisés dans la fabrication de demi-produits, composants et produits intermédiaires servant à la fabrication de marchandises;

d) du montant moyen des droits perçus sur la freinte de fabrication des marchandises et sur les agents catalyseurs: si ces freintes ou agents catalyseurs sont réutilisé(e)s dans un processus de fabrication ou vendu, le montant moyen des droits perçus sur la freinte ou l'agent catalyseur réutilisé(e) ou vendu(e) est également déduit;

e) du montant moyen des droits perçus sur les matériaux importés ou sur les matériaux soumis à accises utilisés pour contenir ou emballer les marchandises exportées;

f) de toute autre information que l'État central peut considérer comme pertinente ou utile à cette fin.»

(160) En d'autres termes, les pouvoirs publics indiens ont calculé le montant remboursable sur la base des valeurs moyennes, à l'échelle de l'industrie, des droits de douane correspondants payés sur les matières premières importées et sur un ratio moyen de consommation de l'industrie perçu auprès de fabricants des produits d'exportation admissibles que les pouvoirs publics indiens considèrent comme des producteurs représentatifs. Les pouvoirs publics indiens définissent ensuite le montant à rembourser sous la forme d'un pourcentage de la valeur moyenne des produits exportés admissibles.

(161) Les pouvoirs publics indiens utilisent ce pourcentage pour calculer le montant de la ristourne de droits à laquelle peuvent prétendre tous les exportateurs admissibles. Le taux au titre de ce régime est déterminé par les pouvoirs publics indiens sur la base du produit concerné.

([19]) Cus. du 20 avril 2001, F.NO.605/47/2001-DBK, publiée par les autorités indiennes, ministère des finances, département des recettes, *Declaration under Rule 12(1)(a)(ii) of Drawback Rule for availing AIR of Drawback* [Déclaration visée à l'article 12, paragraphe 1, point a) ii), du règlement relatif à la ristourne pour bénéficier des taux «toutes industries»]. Voir, en particulier, les sections 2 et 3 de la déclaration au titre de l'article 12, paragraphe 1, point a) ii), du règlement relatif à la ristourne pour bénéficier des taux «toutes industries»; disponible à l'adresse suivante: http://www.cbic.gov.in/htdocs-cbec/customs/cs- circulars/cs-circulars-2001/24-2001-cus

([20]) Le niveau du taux DDS a été modifié à partir du 28 janvier 2020.

(162) Pour pouvoir bénéficier de ce régime, une société doit exporter. Au moment où les informations relatives à l'expédition sont saisies dans le serveur des douanes, il est indiqué que l'exportation est effectuée dans le cadre du DDS et le montant de la ristourne octroyée au titre dudit régime est fixé de manière irrévocable. Après que la société d'expédition a complété le manifeste général d'exportation («Export General Manifest») et que le bureau des douanes a vérifié ce document par rapport aux données de l'avis d'expédition, toutes les conditions sont remplies pour autoriser le paiement de la ristourne de droits, par versement direct sur le compte bancaire de l'exportateur ou par lettre de change.

(163) L'exportateur doit également apporter la preuve de la réalisation des recettes d'exportation au moyen d'une attestation bancaire («Bank Realisation Certificate»). Ce document peut être fourni après que le montant de la ristourne a été payé, mais les pouvoirs publics indiens recouvreront ce montant si l'exportateur ne présente pas l'attestation bancaire dans un délai donné.

(164) La ristourne de droits peut être utilisée à n'importe quelle fin et, en vertu des normes comptables indiennes, elle peut être inscrite en tant que recette dans les comptes commerciaux, selon les principes de la comptabilité d'exercice, une fois l'obligation d'exportation satisfaite.

(165) Les instructions administratives et la législation en la matière disposent que l'administration des douanes indienne n'est pas tenue de demander la preuve de ce que l'exportateur qui demande la ristourne de droits s'est acquitté ou s'acquittera des droits de douane sur les importations des matières premières dont il a besoin pour la fabrication du produit exporté. Qui plus est, lors des recoupements à distance, les pouvoirs publics indiens ont confirmé que les sociétés qui se procurent sur le marché national toutes les matières premières bénéficieraient encore du taux plein calculé selon l'article 3, paragraphe 2, mentionné ci-dessus.

d) Conclusion concernant le DDS

(166) Le DDS accorde des subventions au sens de l'article 3, point 1) a) i), et de l'article 3, point 2), du règlement de base. Une «ristourne de droits» est une contribution financière des pouvoirs publics indiens, car elle prend la forme d'un transfert direct de fonds par ces derniers. Il n'y a pas de restrictions quant à l'utilisation de ces fonds. De plus, le montant de la ristourne de droits confère un avantage à l'exportateur, parce qu'il améliore ses liquidités.

(167) Le taux de ristourne de droits à l'exportation est déterminé par les pouvoirs publics indiens produit par produit. Toutefois, bien que la subvention soit qualifiée de ristourne de droits, ce régime ne présente pas toutes les caractéristiques d'un système autorisé de ristourne de droits ou de ristourne sur intrants de remplacement au sens de l'article 3, point 1) a) ii), du règlement de base; il ne respecte pas non plus les règles énoncées à l'annexe I, point i), à l'annexe II (définition et règles concernant les systèmes de ristourne) et à l'annexe III (définition et règles concernant les systèmes de ristourne sur intrants de remplacement) du règlement de base. Le paiement en espèces à l'exportateur n'est pas nécessairement lié aux paiements réels des droits à l'importation sur des matières premières et ne constitue pas un crédit de droits utilisé pour acquitter les droits à l'importation passée ou future de matières premières. En outre, il n'existe pas de système ou de procédure permettant de vérifier quels intrants sont consommés dans la production des produits exportés et en quelles quantités ils le sont. En outre, les pouvoirs publics indiens n'ont pas procédé à un nouvel examen fondé sur les intrants effectifs en cause, ce qu'ils auraient normalement dû faire en l'absence de système de vérification efficace (annexe II, point 5, et annexe III, partie II, point 3, du règlement de base).

(168) Le paiement effectué par les pouvoirs publics indiens à la suite des exportations effectuées par les exportateurs est subordonné aux résultats à l'exportation; il est donc réputé spécifique et passible de mesures compensatoires au sens de l'article 4, paragraphe 4, point a), du règlement de base.

(169) Compte tenu de ce qui précède, il est conclu que le DDS est passible de mesures compensatoires.

e) Calcul du montant de la subvention

(170) Conformément à l'article 3, point 2), et à l'article 5 du règlement de base, la Commission a calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires, à savoir l'avantage conféré au bénéficiaire, dont il a été constaté qu'il existait pendant la période d'enquête. Elle a constaté, à ce sujet, que l'avantage est conféré au bénéficiaire au moment où une opération d'exportation est effectuée dans le cadre de ce régime. À cet instant, les pouvoirs publics indiens sont tenus de verser le montant de la ristourne de droits, ce qui constitue une contribution financière au sens de l'article 3, point 1) a) i), du règlement de base. Une fois que les autorités douanières ont délivré un avis d'expédition indiquant, entre autres, le montant de la ristourne à octroyer pour une opération d'exportation donnée, les pouvoirs publics indiens n'ont plus aucun pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser la subvention.

(171) À la lumière de ce qui précède, la Commission a jugé approprié de calculer l'avantage découlant du DDS en additionnant les ristournes obtenues pour les opérations d'exportation réalisées au titre de ce régime pendant la période d'enquête. La Commission a tenu compte des ristournes de droits obtenues pour toutes les opérations d'exportation du producteur-exportateur indien, car la société n'exporte que le produit soumis à l'enquête et des produits laminés à chaud en acier inoxydable qui sont des semi-produits destinés à la production du produit soumis à l'enquête couvert par les mêmes taux DDS.

(172) En application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement de base, la Commission a réparti les montants de subvention ainsi obtenus sur le chiffre d'affaires total réalisé à l'exportation par la société pendant la période d'enquête (dénominateur), car la subvention est subordonnée aux résultats à l'exportation et n'a pas été accordée par référence aux quantités fabriquées, produites, exportées ou transportées.

(173) Le taux de subvention établi par rapport à ce régime pour le groupe Jindal au cours de la période d'enquête s'élève à 1,65 %.

– Régime des droits préférentiels à l'importation des biens d'équipement

(174) La Commission a constaté que deux producteurs-exportateurs indiens avaient obtenu des avantages au titre de l'EPCGS qui pouvaient être affectés au produit concerné au cours de la période d'enquête.

a) Base juridique

(175) La description détaillée de l'EPCGS figure au chapitre 5 du FTP 2015-2020, ainsi qu'au chapitre 5 du HOP 2015-2020.

b) Admissibilité

(176) Le régime est ouvert aux fabricants-exportateurs ainsi qu'aux négociants-exportateurs «associés» à des fabricants et à des fournisseurs de services.

c) Mise en œuvre concrète

(177) Sous réserve d'une obligation d'exportation, une société est autorisée à importer des biens d'équipement (neufs et d'occasion, vieux de dix ans au maximum) à un taux de droit réduit. Pour ce faire, les pouvoirs publics indiens délivrent, sur demande et moyennant le paiement d'une redevance, une licence EPCGS. Le régime prévoit un taux de droit à l'importation réduit applicable à tous les biens d'équipement importés dans le cadre de celui-ci. Pour que l'obligation d'exportation soit satisfaite, les biens d'équipement importés doivent servir à la production d'une certaine quantité de produits destinés à l'exportation au cours d'une période donnée. Selon le FTP 2015-2020 et le FTP 2015-2020 actualisé, les biens d'équipement peuvent être importés avec un taux de droit de 0 % dans le cadre de l'EPCGS. Néanmoins, dans le cas des biens d'équipement importés avant 2015, un taux de droit de 3 % était également possible — dans ce cas, le délai de réalisation de l'obligation d'exportation était plus long. L'obligation d'exportation, qui correspond à six fois le montant des droits non acquittés, doit être satisfaite au cours d'une période maximale de six ans.

(178) Le titulaire d'une licence EPCGS peut également se procurer les biens d'équipement sur le marché national. Dans ce cas, le fabricant national de biens d'équipement peut lui-même profiter de l'avantage et importer en franchise de droits les composants requis pour la fabrication des biens d'équipement en question. Il peut également demander à bénéficier de l'avantage lié aux opérations assimilées à des exportations dans le cadre d'une livraison de biens d'équipement au titulaire de la licence EPCGS.

d) Conclusion sur l'EPCGS

(179) Le régime accorde des subventions au sens de l'article 3, point 1) a) ii), et de l'article 3, point 2), du règlement de base. La réduction des droits constitue une contribution financière des pouvoirs publics indiens, qui abandonnent ainsi des recettes douanières normalement exigibles. De plus, elle confère un avantage à l'exportateur, dans la mesure où les droits épargnés sur les importations améliorent les liquidités de la société.

(180) Le régime est en outre subordonné en droit aux résultats à l'exportation, puisque les licences ne peuvent être obtenues sans qu'un engagement à exporter soit souscrit. Il est donc considéré comme spécifique et passible de mesures compensatoires au sens de l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa, point a), du règlement de base.

(181) L'EPCGS ne peut être considéré comme un système autorisé de ristourne de droits ou de ristourne sur intrants de remplacement au sens de l'article 3, point 1) a) ii), du règlement de base. Les biens d'équipement ne relèvent pas des systèmes autorisés définis à l'annexe I, point i), du règlement de base, car ils ne sont pas consommés dans le processus de fabrication des produits exportés.

e) Calcul du montant de la subvention

(182) Conformément à l'article 7, paragraphe 3, du règlement de base, le montant de la subvention passible de mesures compensatoires a été calculé sur la base du montant des droits de douane non acquittés sur les biens d'équipement importés, réparti sur une période correspondant à la durée d'amortissement normale de ces biens d'équipement dans l'industrie concernée. Le montant ainsi calculé, qui est imputable à la période d'enquête, a été ajusté en ajoutant l'intérêt correspondant à cette période, de manière à établir la valeur temporelle totale de l'argent. Le taux d'intérêt commercial en vigueur en Inde pendant la période d'enquête a été jugé approprié à cet effet.

(183) Conformément à l'article 7, paragraphe 1, point a), du règlement de base, les frais encourus par les sociétés pour obtenir la subvention ont été déduits du montant total de la subvention lorsque cela a été demandé.

(184) Conformément à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du règlement de base, ce montant de la subvention a été réparti sur le chiffre d'affaires réalisé à l'exportation au cours de la période d'enquête (dénominateur), car la subvention est subordonnée aux résultats à l'exportation et n'a pas été accordée par référence aux quantités fabriquées, produites, exportées ou transportées. Dans le cas de l'une des sociétés indiennes, le chiffre d'affaires réalisé à l'exportation pour le produit soumis à l'enquête a servi comme dénominateur, car la société utilise des machines achetées au titre de l'EPCGS uniquement dans le processus de fabrication du produit concerné.

(185) Un des producteurs-exportateurs indiens a fait valoir un ajustement du chiffre d'affaires réalisé à l'exportation ayant servi de dénominateur pour les calculs. La société a soutenu qu'elle venait tout juste de commencer la production au cours de la période d'enquête et n'avait atteint que 15 % de ses capacités. En conséquence, la société a demandé une extrapolation de son chiffre d'affaires réalisé à l'exportation de manière à prendre une pleine utilisation de ses capacités en considération.

(186) Cependant, le calcul des taux de subvention repose toujours sur les chiffres d'affaires réels. On ne saurait supposer qu'après la phase de démarrage, la société utilisera ses capacités au maximum. De même, le ratio de la répartition future entre le chiffre d'affaires intérieur et le chiffre d'affaires réalisé à l'exportation ne serait qu'une spéculation. Cet argument a dès lors été rejeté.

(187) À la suite de la communication de l'information finale, la société a réitéré son affirmation, en soulignant le fait que l'EPCGS est une subvention non récurrente et que, dès lors, un calcul sans ajustement du dénominateur ne reflète pas exactement l'avantage conféré à la société, qui est dans la phase de démarrage des opérations.

(188) L'EPCGS est effectivement une subvention non récurrente, et a été considérée par la Commission comme telle: le montant de l'avantage au titre du régime a été réparti sur la période d'enquête en tenant compte de la durée d'amortissement des biens d'équipement concernés. La Commission ne peut cependant pas ajuster le dénominateur en se fondant sur des hypothèses en ce qui concerne le chiffre d'affaires réalisé à l'exportation potentiel de la société, comme déjà souligné au considérant 186 ci-dessus. Par conséquent, la méthode de calcul est maintenue.

(189) Le taux de subvention établi par rapport à ce régime s'élève à 5,69 % pour Chromeni et à 0,36 % pour le groupe Jindal, tel que réparti pour la période d'enquête.

– Régime des exportations de marchandises en provenance de l'Inde («MEIS»)

(190) La Commission a établi que deux producteurs-exportateurs indiens avaient bénéficié du MEIS pendant la période d'enquête.

a) Base juridique

(191) La description détaillée du MEIS figure dans le chapitre 3 du FTP 2015-2020 et du FTP 2015-2020 actualisé, ainsi que dans le chapitre 3 du HOP 2015-2020 et du HOP 2015-2020 actualisé.

b) Admissibilité

(192) Le régime est ouvert à tout fabricant-exportateur ou négociant-exportateur.

c) Mise en œuvre concrète

(193) Les sociétés admissibles peuvent bénéficier du MEIS en exportant des produits spécifiques vers des pays spécifiques classés respectivement dans le groupe A («Marchés traditionnels», parmi lesquels figurent tous les États membres de l'Union européenne), le groupe B («Marchés émergents et marchés cibles») et le groupe C («Autres marchés»). Les pays relevant de chaque groupe et la liste des produits avec les taux de bonification correspondants sont spécifiés dans l'appendice 3B du HOP actualisé.

(194) L'avantage prend la forme d'un crédit de droits équivalant à un pourcentage de la valeur FAB de l'exportation. Le taux MEIS au cours de la période d'enquête s'élevait à 2 % ([21]).

(195) Conformément à la section 3.06 du FTP 2015-2020, certains types d'exportations sont exclus du bénéfice de ce régime, par exemple les exportations de biens importés ou transbordés, les opérations assimilées à des exportations, les exportations de services et le chiffre d'affaires réalisé à l'exportation par des unités opérant dans des zones économiques spéciales ou par des unités axées sur les exportations.

(196) Les crédits de droits au titre du MEIS sont librement transférables et ont une validité de 18 mois à compter de la date de délivrance, tandis que les crédits de droits émis à compter du 1er janvier 2016 sont valables pour une période de 24 mois à compter de la date de délivrance, conformément à la section 3.13 du HOP 2015-2020 actualisé.

(197) Ils peuvent être utilisés pour acquitter: i) le paiement de droits de douane sur les importations d'intrants ou de biens, y compris des biens d'équipement, ii) le paiement de droits d'accise sur des achats intérieurs d'intrants ou de biens, y compris des biens d'équipement, et iii) le paiement de la taxe de service sur l'achat de services.

(198) Une demande pour bénéficier des avantages offerts par le MEIS doit être introduite en ligne sur le site web de la direction générale du commerce extérieur. Les documents pertinents (avis d'expédition, attestation bancaire confirmant la réalisation de l'exportation et preuve de débarquement) doivent être joints à la demande en ligne. L'autorité régionale compétente des pouvoirs publics indiens délivre le crédit de droits après examen des documents. Tant que l'exportateur fournit les documents pertinents, l'autorité régionale n'a aucun pouvoir discrétionnaire quant à la décision d'octroyer des crédits de droits.

d) Conclusion concernant le MEIS

(199) Le régime MEIS accorde des subventions au sens de l'article 3, point 1) a) ii), et de l'article 3, point 2), du règlement de base. Un crédit de droits au titre du MEIS est une contribution financière accordée par les pouvoirs publics indiens, puisque le crédit sera en définitive utilisé pour acquitter des droits à l'importation payés sur des biens d'équipement, les pouvoirs publics indiens abandonnant de ce fait des recettes douanières normalement exigibles. De plus, le crédit de droits au titre du MEIS confère un avantage à l'exportateur, qui n'est pas soumis au paiement de ces droits à l'importation.

(200) Par ailleurs, le MEIS est subordonné en droit aux résultats à l'exportation; il est donc réputé spécifique et passible de mesures compensatoires au sens de l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa, point a), du règlement de base.

(201) Il convient de noter que le MEIS est arrivé à son terme après la période d'enquête, à compter du 1er janvier 2021. Malgré cela, jusqu'à la fin de l'année 2021, les sociétés peuvent encore demander des crédits de droits au titre du MEIS pour les opérations d'exportation réalisées en 2020. D'autre part, les sociétés ont toujours la possibilité de recourir aux crédits de droits du MEIS obtenus en 2021 pour solder leurs droits à l'importation exigibles, et ce jusqu'au 15 septembre 2023. Ainsi, les avantages dans le cadre de ce régime ont été remportés au cours de la période d'enquête et vaudront même après l'institution des mesures.

e) Calcul du montant de la subvention

(202) Conformément à l'article 3, point 2), et à l'article 5 du règlement de base, la Commission a calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires, à savoir l'avantage conféré au bénéficiaire, dont il a été constaté qu'il existait pendant la période d'enquête. Elle a constaté, à ce sujet, que l'avantage est conféré au bénéficiaire au moment où une opération d'exportation est effectuée dans le cadre de ce régime. À ce moment-là, les pouvoirs publics indiens émettent un crédit de droits que le producteur-exportateur inscrit en tant que créance à recouvrer qu'il peut compenser à tout moment. Cela constitue une contribution financière au sens de l'article 3, point 1) a) ii), du règlement de base. Une fois que les autorités douanières ont délivré un avis d'expédition, les pouvoirs publics indiens n'ont plus aucun pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser la subvention. À la lumière de ce qui précède, la Commission a jugé approprié de calculer l'avantage découlant du MEIS en additionnant les montants obtenus pour les opérations d'exportation réalisées au titre de ce régime pendant la période d'enquête. La Commission a tenu compte des montants du MEIS obtenus pour toutes les opérations d'exportation des producteurs-exportateurs indiens, car les sociétés n'exportent que le produit soumis à l'enquête et des produits laminés à chaud en acier inoxydable qui sont des semi-produits destinés à la production du produit soumis à l'enquête couvert par les mêmes taux MEIS.

(203) Conformément à l'article 7, paragraphe 1, point a), du règlement de base, les frais encourus par les sociétés pour obtenir la subvention ont été déduits du montant total de la subvention lorsque cela a été demandé.

([21]) Avis public du gouvernement de l'Inde n° 32/2015-2020 du 22 septembre 2016, disponible à l'adresse suivante: https://content.dgft.gov.in/Website/PN3216_0.pdf

(204) En application de l'article 7, paragraphes 2 et 3, du règlement de base, la Commission a réparti le montant de la subvention ainsi obtenu sur le chiffre d'affaires réalisé à l'exportation par les sociétés pendant la période d'enquête (dénominateur), car la subvention est subordonnée aux résultats à l'exportation et n'a pas été accordée par référence aux quantités fabriquées, produites, exportées ou transportées.

(205) Le taux de subvention établi par rapport à ce régime s'élève à 1,87 % pour Chromeni et à 1,92 % pour le groupe Jindal pendant la période d'enquête.

3.3.2. *Fourniture de minerai de chrome moyennant une rémunération moins qu'adéquate*

3.3.2.1. La plainte et le régime de subventions

(206) Le plaignant a fait valoir que les pouvoirs publics indiens assurent une baisse artificielle des prix des intrants clés de l'industrie locale, en incitant les sociétés d'extraction de minerai de chrome d'Inde à fournir ce dernier aux acteurs de l'industrie indienne des SSCR en aval, moyennant une rémunération moins qu'adéquate, à l'aide de mesures réglementaires, dont les restrictions à l'exportation (comme l'imposition de taxes à l'exportation, le régime de licences d'exportation et l'implication des entreprises commerciales d'État dans les opérations d'exportations).

(207) Le plaignant a par ailleurs affirmé que les pouvoirs publics indiens contrôlent pleinement le secteur de l'extraction du minerai de chrome en Inde. Par l'intermédiaire de leur législation et de leur réglementation, les pouvoirs publics indiens déterminent qui extrait le chrome (les sociétés minières soumises à une concession). Il y a de plus des sociétés minières détenues par l'État et/ou profitant de la participation de l'État. Dès lors, ces sociétés sont investies, par les pouvoirs publics indiens, du pouvoir de poursuivre les objectifs stratégiques de ces derniers.

(208) Le minerai de chrome étant principalement utilisé pour la production de ferrochrome, qui lui-même sert essentiellement à la production d'acier inoxydable, cet avantage a été conféré aux producteurs indiens de SSCR, qui fabriquent aussi bien du ferrochrome que de l'acier inoxydable.

3.3.2.2. Base juridique

(209) Le ministère des mines gouverne la politique en matière d'extraction dont relève le minerai de chrome. Les exportations de minerais sont également régies par le ministère du commerce et de l'industrie.

(210) Les pouvoirs publics centraux et fédéraux jouent un rôle crucial dans l'industrie minière, y compris dans l'extraction du minerai de chrome, par la mise en œuvre à l'échelle nationale de politiques, de normes, de lignes directrices et de critères applicables à ce secteur, de même que par la définition des procédures d'octroi des licences d'exploitation minière.

(211) Les bases juridiques des règles et règlements pertinents sont les suivantes:

— loi de 1957 relative au développement et à la réglementation des mines et minéraux ([22]);

— règles de 2015 relatives à l'établissement de l'existence du composant minéral ([23]);

— règles de 2015 relatives à la vente de minéraux ([24]);

— règles de 2015 relatives aux autorisations de reconnaissance non exclusive pour les minéraux ([25]);

— règles de 2015 relatives à la fiducie nationale pour la prospection minière ([26]);

([22]) Disponible à l'adresse suivante: https://indiankanoon.org/doc/25127/, dernière consultation le 27 janvier 2022.
([23]) Notification n° 246 du 17 avril 2015.
([24]) Notification n° 322 du 20 mai 2015.
([25]) Notification n° 516 du 29 juin 2015.
([26]) Notification n° 632 du 14 août 2015.

— règles de 2015 relatives à la prospection minière menée par les sociétés gouvernementales ([27]);

— règles de 2015 relatives à la contribution à la fondation minérale de district ([28]);

— règles de 2016 relatives aux concessions pour l'extraction de minéraux radioactifs ([29]);

— règles de 2016 relatives aux concessions minérales autres que pour les minéraux destinés à la production d'énergie atomique ou d'hydrocarbures ([30]);

— règles de 2017 relatives à la conservation et au développement des minéraux ([31]);

— politique nationale de 2019 relative aux minéraux ([32]).

3.3.2.3. Conclusions de l'enquête

(212) La Commission a établi qu'un producteur-exportateur indien de SSCR intégré verticalement s'était procuré du minerai de chrome sur le marché national pour sa production de ferrochrome, dont il a eu besoin pour sa production de brames, puis de rouleaux laminés à chaud et enfin de produits plats laminés à froid.

(213) La grande majorité des achats de minerai de chrome de la société au cours de la période d'enquête a été effectuée auprès de l'entreprise d'État Odisha Mining Corporation. Des achats mineurs effectués chez deux sociétés minières prétendument privées et une société commerciale ont également été déclarés.

a) Application des dispositions de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base

(214) La Commission a informé les pouvoirs publics indiens qu'elle pourrait devoir recourir aux données disponibles, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, lors de la détermination de l'existence et de l'ampleur des subventions présumées accordées à l'industrie des SSCR, y compris à travers la fourniture de minerai de chrome moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

(215) Dans son questionnaire, dans sa demande d'informations complémentaires et au cours des recoupements à distance, la Commission a demandé aux pouvoirs publics indiens de fournir certaines données au sujet des fournisseurs de minerai de chrome en Inde et du fonctionnement de ce marché national. Ces demandes englobaient, entre autres, des questions relatives au cadre juridique et institutionnel, à l'organisation du marché du minerai de chrome, aux producteurs de ce minerai en Inde, aux mécanismes de fixation des prix et aux prix eux-mêmes ainsi qu'à la détention d'actions des sociétés.

(216) À l'ouverture de la procédure, la Commission a invité les pouvoirs publics indiens à transmettre l'appendice B joint au questionnaire antisubvention (questionnaire à l'intention des fournisseurs de minerai de chrome) aux dix premiers producteurs et distributeurs de minerai de chrome, ainsi qu'à tout autre producteur et distributeur de ce minerai ayant fourni ce dernier aux producteurs-exportateurs. L'appendice B comprend un document au format Word («Appendix B_Input supplier») et un fichier Excel («Appendix B - Input suppliers tables»). Aucune réponse n'a été reçue à cet appendice B.

(217) Dans sa demande d'informations complémentaires envoyée aux pouvoirs publics indiens le 25 août 2021, la Commission a noté qu'elle n'avait obtenu aucune réponse à l'appendice B du questionnaire.

(218) Pendant et après les recoupements à distance, la Commission a informé les pouvoirs publics indiens qu'il lui manquait toujours les informations concernant la production et la consommation globale de minerai de chrome sur le marché indien. Les pouvoirs publics indiens ont également indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de renseigner les statistiques portant sur les prix nationaux de la matière première dont il est question. En outre, des questions sur la structure et les acteurs du marché, de même que des questions cherchant à savoir si ces parties sont détenues par l'État ou sont privées, sont restées ouvertes. Enfin, la Commission ne connaissait toujours pas la base juridique correcte en ce qui concerne les taxes à l'exportation sur le minerai de chrome.

([27]) Notification n° 749 du 3 décembre 2015.
([28]) Notification n° 645 du 20 octobre 2015.
([29]) Notification n° 471 du 11 juillet 2016.
([30]) Notification n° (numéro non communiqué) du 4 mars 2016.
([31]) Notification n° 137 du 27 février 2017.
([32]) Disponible à l'adresse suivante: https://mines.gov.in/writereaddata/Content/NMP12032019.pdf, dernière consultation le 27 janvier 2022.

(219) Par conséquent, la Commission a informé les pouvoirs publics indiens le 8 décembre 2021 qu'elle s'attendait à devoir recourir aux données disponibles, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base. À la suite de cette lettre, les pouvoirs publics indiens ont d'abord communiqué une part très faible des informations manquantes, principalement celles se rapportant à la structure du marché, à la propriété de certaines des sociétés minières et à la base juridique sous-tendant la taxe à l'exportation. La soumission de ces informations ne comportait que quelques pages, sans documents à l'appui. Les pouvoirs publics indiens ont ensuite envoyé une lettre supplémentaire contestant de manière générale l'application de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, et ont avancé que la Commission doit prendre les informations complémentaires fournies en considération et donc s'abstenir de recourir aux données disponibles.

(220) Dans sa réponse, la Commission a tout d'abord fait remarquer que les pouvoirs publics indiens avaient, à plusieurs reprises, omis de transmettre ces informations lorsqu'ils étaient invités à le faire au cours de l'enquête, et que les informations complémentaires avaient été reçues à un stade si avancé de l'enquête qu'elles ne pouvaient plus être considérées. Parallèlement, la Commission a recueilli, auprès de sources publiques, les informations manquantes pertinentes concernant la propriété des sociétés minières et les taxes à l'exportation sur le minerai de chrome. Dès lors, la Commission a jugé que les pouvoirs publics indiens avaient négligé de mettre à la disposition les informations nécessaires conformément à l'article 28, paragraphe 1, première phrase, du règlement de base et que les informations qu'ils avaient communiquées si tard dans l'enquête ne pouvaient être utilisées en application des conditions énoncées à l'article 28, paragraphe 3, du règlement de base. En tout état de cause, la Commission a tout de même dû compléter les très rares informations fournies par les pouvoirs publics indiens par d'autres données disponibles pour les parties manquantes, ayant principalement à voir avec la fixation des prix ainsi qu'avec le rôle des pouvoirs publics indiens et leur influence auprès des fournisseurs (acteurs privés y compris) sur le marché du minerai de chrome. La Commission a donc soutenu qu'elle devait faire valoir l'article 28, paragraphe 1, et recourir aux données disponibles.

(221) À la suite de la communication de l'information finale, les pouvoirs publics indiens ont réaffirmé leur position selon laquelle l'application de l'article 28 du règlement de base était injustifiée, car toutes les informations demandées par la Commission avaient été transmises.

(222) Toutefois, comme détaillé au considérant 220, ces informations sont parvenues à la Commission très tardivement pendant l'enquête, ou étaient incomplètes. Il s'agissait en particulier des informations portant sur des éléments cruciaux tels que la structure du marché du minerai de chrome, la méthode de fixation des prix ou la consommation captive du minerai de chrome. Dès lors, bien que la Commission ait utilisé les informations communiquées par les pouvoirs publics indiens dans la mesure du possible, elle s'est aussi vue contrainte de se tourner vers des sources supplémentaires et les meilleures données disponibles.

b) Analyse

(223) Au titre des articles 3 et 4 du règlement de base, trois éléments doivent être présents pour que l'existence d'une subvention passible de mesures compensatoires soit établie: i) une contribution financière, ii) un avantage et iii) la spécificité (article 3 du règlement de base).

i) Contribution financière

Sociétés minières agissant en qualité d'organisme public

(224) L'enquête a d'abord porté sur la question de savoir si les pouvoirs publics indiens avaient approvisionné les producteurs d'acier inoxydable en minerai de chrome par l'intermédiaire de sociétés minières agissant en tant qu'«organisme public». La norme juridique et l'interprétation applicables à cette évaluation en vertu de l'article 3, point 1) a), et de l'article 3, point 2) b), du règlement de base découlent de la jurisprudence de l'OMC relative au concept d'«organisme public».

(225) Aux termes de la jurisprudence de l'OMC pertinente ([33]), un organisme public est une entité qui «possède ou exerce un pouvoir gouvernemental, ou en est investi». Un examen visant à déterminer si une entité est un organisme public doit être mené au cas par cas, en tenant dûment compte «des caractéristiques et des fonctions essentielles de l'entité pertinente», de la «relation avec les pouvoirs publics» de cette entité et du «cadre juridique et économique existant dans le pays dans lequel l'entité visée par l'enquête opère». En fonction des circonstances particulières de chaque cas, les éléments de preuve pertinents peuvent comprendre: i) des éléments de preuve indiquant qu'«une entité exerce, en fait, des fonctions gouvernementales», en particulier dans les cas où de tels éléments de preuve «révèlent une pratique constante et systématique»; ii) des éléments de preuve concernant «la portée et la teneur des politiques des pouvoirs publics relatives au secteur dans lequel l'entité visée par l'enquête opère»; et iii) des éléments de preuve indiquant que

([33]) WT/DS379/AB/R (États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine), rapport de l'Organe d'appel du 11 mars 2011, DS 379, point 318. Voir également WT/DS436/AB/R [États-Unis — Acier au carbone (Inde)], rapport de l'Organe d'appel du 8 décembre 2014, points 4.9 à 4.10 et 4.17 à 4.20, et WT/DS437/AB/R (États-Unis — Mesures compensatoires visant certains produits en provenance de Chine), rapport de l'Organe d'appel du 18 décembre 2014, point 4.92.

des pouvoirs publics exercent «un contrôle significatif sur une entité et son comportement». Lorsqu'elle mène l'examen visant à déterminer si une entité est un organisme public, l'autorité chargée de l'enquête doit «évaluer et prendre dûment en considération toutes les caractéristiques pertinentes de l'entité» et étudier tous les types d'éléments de preuve susceptibles d'être pertinents pour cette évaluation; ce faisant, elle doit éviter «de se concentrer exclusivement ou indûment sur une seule caractéristique sans accorder l'attention voulue à d'autres caractéristiques qui peuvent être pertinentes».

(226) De manière à correctement qualifier une entité d'organisme public dans un cas donné, il peut être utile de se pencher sur la question de savoir «si les fonctions ou le comportement [de l'entité] sont d'un type ordinairement considéré comme relevant de la puissance publique dans l'ordre juridique du Membre pertinent» ainsi que sur la classification et les fonctions des entités dans les membres de l'OMC en général. Ainsi, la question de savoir si les fonctions ou le comportement sont d'un type ordinairement considéré comme relevant de la puissance publique dans l'ordre juridique du membre pertinent peut être une considération pertinente pour déterminer si une entité spécifique est ou non un organisme public.

(227) Il y a de nombreuses manières différentes dont des pouvoirs publics au sens étroit pourraient accorder un pouvoir à des entités. En conséquence, différents types d'éléments de preuve peuvent être pertinents pour montrer que ce pouvoir a été conféré à une entité particulière. Des éléments de preuve indiquant qu'une entité exerce, en fait, des fonctions gouvernementales peuvent constituer des éléments de preuve indiquant qu'elle possède un pouvoir gouvernemental ou qu'elle en a été investie, en particulier dans les cas où de tels éléments de preuve révèlent une pratique constante et systématique.

(228) Des éléments de preuve indiquant que des pouvoirs publics exercent un contrôle significatif sur une entité et son comportement peuvent constituer, dans certaines circonstances, des éléments de preuve indiquant que l'entité pertinente possède un pouvoir gouvernemental et exerce ce pouvoir pour exécuter des fonctions gouvernementales. Effectivement, le fait qu'une entité soit détenue par les pouvoirs publics, tout en n'étant pas un critère décisif, peut être un élément de preuve, conjointement avec d'autres éléments. Toutefois, il est peu probable que l'existence de simples liens formels entre une entité et les pouvoirs publics au sens étroit suffise pour établir un pouvoir gouvernemental. Par exemple, le simple fait que des pouvoirs publics sont l'actionnaire majoritaire d'une entité ne démontre pas en soi que les pouvoirs publics exercent un contrôle significatif sur le comportement de cette entité, et encore moins que les pouvoirs publics lui ont conféré un pouvoir gouvernemental. Dans certains cas, toutefois, où les éléments de preuve montrent que les indices formels du contrôle exercé par les pouvoirs publics sont nombreux et où il y a également des éléments de preuve indiquant que ce contrôle a été exercé d'une manière significative, de tels éléments (de preuve) peuvent alors permettre de faire une inférence selon laquelle l'entité concernée exerce un pouvoir gouvernemental.

(229) La principale préoccupation de l'examen visant à déterminer si une entité est un organisme public n'est pas de savoir si le comportement dont il est allégué qu'il donne lieu à la contribution financière est logiquement lié à une «fonction gouvernementale» définie. À cet égard, la norme juridique pour les déterminations de la qualité d'organisme public au titre de l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC n'impose pas un lien d'un degré ou d'une nature spécifique devant absolument être établi entre une fonction gouvernementale définie et la contribution financière particulière en cause. Au lieu de cela, l'examen pertinent s'articule autour de l'entité qui adopte ce comportement, de ses caractéristiques essentielles et de sa relation avec les pouvoirs publics. Cette concentration sur l'entité, par opposition au comportement censé donner lieu à une contribution financière, s'accorde avec le fait que des «pouvoirs publics» (au sens étroit) et un «organisme public» partagent un «degré suffisant de communauté et de chevauchement de leurs caractéristiques essentielles» — c'est-à-dire qu'ils sont tous deux de nature «gouvernementale».

(230) La nature du comportement ou des pratiques d'une entité peuvent certainement constituer des éléments de preuve utiles à l'examen visant à déterminer si cette entité est un organisme public. En effet, le comportement d'une entité — tout particulièrement s'il laisse supposer une «pratique constante et systématique» — est l'un des nombreux types d'éléments de preuve qui, selon les circonstances de chaque enquête, peuvent faire la lumière sur les caractéristiques essentielles d'une entité et sur sa relation avec les pouvoirs publics, au sens étroit. Cependant, l'étude de ces éléments de preuve œuvre à répondre à la question principale de savoir si l'entité elle-même présente les caractéristiques et les fonctions essentielles qui feraient d'elle un organisme public. Par exemple, dans l'affaire DS379, les éléments utiles pour déterminer si une entité est un organisme public dans le contexte des banques commerciales d'État chinoises comprennent les informations dévoilant que: i) «[l]es directeurs généraux des sièges des BCE sont désignés par les pouvoirs publics et le [Parti communiste chinois] conserve une grande influence sur le choix de ces dirigeants»; et ii) les banques commerciales d'État «ne disposaient toujours pas de compétences adéquates en matière d'analyse et de gestion des risques». Les éléments de preuve ne se limitaient pas aux activités de prêt des banques commerciales d'État en soi, mais concernaient plutôt leurs particularités en matière d'organisation, leurs chaînes de pouvoirs décisionnels et leur relation générale avec les pouvoirs publics chinois. Dès lors, l'Organe d'appel de l'affaire DS379 a souligné que, si l'USDOC a bien pris en considération les éléments de preuve relatifs au comportement des banques commerciales d'État [«octroi de prêts»], il l'a fait dans le cadre de son examen des caractéristiques essentielles de ces entités et de leurs relations avec les pouvoirs publics chinois. Ces banques commerciales d'État exerçaient des fonctions gouvernementales pour le compte des pouvoirs publics chinois.

(231) D'autre part, l'Organe d'appel a également accordé de l'importance au fait que les pouvoirs publics en question avaient manqué à leur devoir de coopération pendant l'enquête. Il a effectivement confirmé, dans l'affaire DS379, la détermination de l'USDOC selon laquelle les banques commerciales d'État concernées par l'enquête sur le Papier CFS constituaient des «organismes publics», fondée sur les considérations suivantes: i) un secteur bancaire presque entièrement détenu par les pouvoirs publics en Chine; ii) l'article 34 de la loi sur les banques commerciales, qui dispose que les banques sont tenues de «mener leurs activités de prêts en tenant compte des besoins de l'économie nationale, du développement social et des orientations de la politique industrielle de l'État»; iii) des éléments de preuve versés au dossier indiquant que les banques commerciales d'État ne disposaient toujours pas de compétences adéquates en matière d'analyse et de gestion des risques; et iv) le fait qu'«au cours de [cette] enquête, [l'USDOC] n'a pas obtenu les éléments de preuve nécessaires pour documenter d'une manière exhaustive le processus par lequel des prêts sont demandés par l'industrie papetière, lui sont accordés et sont évalués» ([34]).

(232) Enfin, pour être considérées comme des organismes publics, les entreprises d'État en cause ne doivent pas nécessairement être sous le contrôle des pouvoirs publics chinois lorsqu'elles vendent des intrants aux producteurs en aval.

(233) En résumé, il y a lieu de chercher à savoir si les sociétés minières en Inde impliquées dans la fourniture de minerai de chrome sont des «organismes publics», en analysant leurs caractéristiques et fonctions essentielles, de même que leur relation avec les pouvoirs publics indiens. Les éléments de preuve attestant la détention par l'État, le contrôle direct par l'État et l'intervention des pouvoirs publics indiens sur le marché dans l'optique de mener à bien certains objectifs stratégiques peuvent démontrer, même dans un contexte où les pouvoirs publics concernés ne coopèrent pas, que les sociétés minières exercent des fonctions gouvernementales pour leur compte.

Caractéristiques essentielles des sociétés minières et leur relation avec les pouvoirs publics indiens

(234) En premier lieu, la Commission a recherché des informations sur la participation de l'État, ainsi que d'autres indices formels du contrôle exercé par les pouvoirs publics au sein des sociétés d'extraction de minerai de chrome détenues par l'État. Pour ce faire, la Commission ne pouvait se fier qu'aux informations communiquées par Odisha Mining Corporation, l'unique société minière ayant coopéré au cours de l'enquête, au moins à l'étape des recoupements à distance, et qui s'est avérée être le fournisseur presque exclusif du producteur-exportateur indien de SSCR ayant acheté du minerai de chrome sur le marché national pendant la période d'enquête, comme le mentionne le considérant 212.

(235) Au dire des pouvoirs publics indiens, deux producteurs de minerai de chrome détenus par l'État étaient actifs pendant la période d'enquête, à savoir Odisha Mining Corporation et Industrial Development Corporation of Orissa Ltd., qui comptaient pour 21 % de la production totale. La deuxième société d'extraction de minerai de chrome publique n'avait qu'une production minime pendant la période d'enquête.

(236) Les données des pouvoirs publics indiens faisaient également référence à six sociétés minières privées: Misrilal Mines Ltd., B.C. Mohanty & Sons Ltd, Ferro Alloys Corporation Ltd, Indian Metals and Ferro Alloys Ltd., Balasore Alloys Ltd., et Tata Steel Mining. Malgré cela, selon les informations accessibles au public, quatre de ces sociétés produisent du minerai de chrome pour leur usage captif de ferrochrome, et ne sont donc pas actives sur le marché libre. Qui plus est, le bail minier des deux sociétés minières restantes a expiré pendant la période d'enquête. Tata Steel Mining a acquis leur bail afin de compléménter l'élargissement de sa propre production de ferrochrome. La production de la première de ces sociétés était encore limitée pendant la période d'enquête (9 % de la production totale).

(237) Au vu de ce qui précède, le marché non captif du minerai de chrome en Inde se limite à deux sociétés minières d'État, l'une d'elles étant un acteur marginal (0,1 % de la production totale), ce qui, dans les faits, signifie qu'Odisha Mining Corporation est le seul fournisseur de minerai de chrome sur le marché libre.

(238) L'enquête a révélé qu'Odisha Mining Corporation est détenue à 100 % par l'État indien. De plus, selon les statuts, le président du conseil d'administration, le directeur général et l'un des directeurs sont membres des services administratifs indiens (Département des entreprises publiques du gouvernement), et un des directeurs représente le Département des finances publiques. En outre, d'après les statuts de la société, tous les directeurs sont nommés et rémunérés par le gouverneur de l'État d'Odisha.

(239) Enfin, aux termes de l'article 54A des statuts d'Odisha Mining Corporation: «le gouverneur est habilité, de temps à autre, à émettre les directives et instructions qu'il juge appropriées en ce qui concerne les finances et la conduite de l'activité commerciale et des affaires de la société, et les directeurs sont tenus de se conformer avec diligence et de donner suite à ces directives et instructions».

([34]) WT/DS379/AB/R (États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine), rapport de l'Organe d'appel du 11 mars 2011, DS 379, point 349.

(240) Sur la base de ce qui précède, la Commission en est venue à la conclusion que le marché non captif de minerai de chrome est dominé par une société, Odisha Mining Corporation, entièrement détenue par l'État et également gérée et contrôlée par ce dernier. En effet, les pouvoirs publics indiens opèrent un contrôle important sur cette société et son comportement grâce à leur qualité de détenteur, leur présence au sein de la direction ainsi qu'à l'orientation de ses décisions commerciales.

Fonctions des sociétés minières en Inde

(241) La Commission a vérifié si les sociétés minières, et Odisha Mining Corporation en particulier, sont investies d'un pouvoir gouvernemental et si elles font valoir ce pouvoir dans l'exercice de leurs fonctions gouvernementales.

(242) La forte emprise des pouvoirs publics indiens et leur contrôle significatif sur Odisha Mining Corporation se manifestent aussi dans leur instauration, au cours des dernières années, d'un environnement réglementaire très stricte applicable au minerai de chrome, qui prévoyait des restrictions à l'exportation conjuguées à des exigences en matière de concessions minières favorisant l'extraction captive, et dans le contrôle de l'offre et des prix de vente sur le marché national grâce aux opérateurs d'État. Les éléments de preuve ont dévoilé que les sociétés minières, y compris Odisha Mining Corporation pour ce qui est du minerai de chrome, se soumettent aux objectifs stratégiques des pouvoirs publics indiens, et endossent donc des fonctions gouvernementales.

(243) En 2005 déjà, un groupe d'experts mis en place par le ministère de l'acier en vue de formuler des lignes directrices pour l'attribution préférentielle de baux miniers a publié un rapport (le «rapport Dang») ([35]) énonçant diverses conclusions et recommandations pertinentes.

(244) Il a été noté à cette époque que:

«Les minerais de fer, de manganèse et de **chrome** constituent des intrants de matières premières critiques pour l'industrie de l'acier. Leur disponibilité opportune et garantie sur le long terme dans des quantités adéquates et de qualité satisfaisante est une condition sine qua non de la croissance rapide et soutenue de l'industrie sidérurgique, qui représente un secteur clé de l'économie nationale» ([36]).

«Une comparaison des coûts d'extraction et des réalisations nettes suite aux exportations à ces prix expose des profits inattendus d'une poignée d'exportateurs indiens de chrome, au détriment de la conservation d'une ressource minérale rare non renouvelable. Bien que l'Inde dispose de moins de 1 % des réserves mondiales connues de minerai de chrome, sa part du commerce mondial de minerai de chrome, qui s'élève à 35 %, est fortement disproportionnée. En Inde, les cinq principaux producteurs, à savoir M/s. TISCO, M/s. Orissa Mining Corporation Ltd., Balasore Alloys Ltd., Ferro Alloys Corporation Ltd. et Jindal Strips Ltd. comptent pour 90 % de la production. […] Compte tenu des réserves très limitées de minerai de chrome de haute qualité, il semble crucial de restreindre les exportations de ce minerai naturel hautement demandé par les fabricants nationaux d'acier et d'alliages […]» ([37]).

(soulignement ajouté).

«Avec seulement 1 % des 122 réserves mondiales, les exportations indiennes de minerai de chrome représentent actuellement une part fortement disproportionnée de 35 % du commerce mondial. Il s'agit manifestement d'une aberration entraînée par des marges bénéficiaires considérables permises entre les coûts d'extraction et les réalisations nettes suite aux exportations. Les exportations de minerai de chrome naturel doivent cesser entièrement» ([38]).

(soulignement ajouté).

«Eu égard à l'écart considérable entre les coûts d'extraction et les prix à l'exportation, les pouvoirs publics doivent envisager de prélever des droits à l'exportation dégressifs sur l'ensemble des exportations de chrome, y compris les concentrés, si ces derniers sont autorisés» ([39]).

«En application des objectifs de la loi relative au développement et à la réglementation des mines et minéraux, et comme dans le cas du minerai de fer, les usines nationales dont la production d'alliages ferreux/d'acier au chrome à valeur ajoutée requiert du minerai de chrome doivent se voir accorder la préférence absolue en matière d'octroi de baux pour l'exploitation du chrome» ([40]).

([35]) Disponible à l'adresse suivante: https://steel.gov.in/sites/default/files/GRANT%20OF%20MINING%20LEASES_0.pdf, dernière consultation le 27 janvier 2022.
([36]) Page 4 du rapport Dang.
([37]) Pages 119 à 120 du rapport Dang.
([38]) Pages 121 à 122 du rapport Dang.
([39]) Page 157 du rapport Dang.
([40]) Page 121 du rapport Dang.

«Après avoir concédé la première préférence aux producteurs d'acier, au travers de mines captives/semi-captives, il est essentiel d'adopter des mesures stratégiques visant à stimuler une industrie minière mondiale compétitive proprement dite, à œuvrer selon les références mondiales en matière d'exploitation minière scientifique, d'utilisation optimale de tous les matériaux extraits, d'enrichissement, de prospection systématique et définie dans le temps et de préservation de l'environnement et de la biodiversité. Ces entreprises minières professionnelles, qu'elles appartiennent au secteur public ou privé, doivent dans un premier temps consacrer une part minimale donnée de leur production (70 % par exemple) aux besoins des utilisateurs nationaux» ([41]).

(soulignement ajouté).

(245) Le rapport Dang démontre donc que le minerai de chrome était considéré comme une ressource critique pour l'industrie nationale de l'acier, que les prix à l'exportation étaient perçus comme trop élevés par rapport aux prix sur le marché national, et que, afin de maintenir des prix intérieurs raisonnables, une combinaison de limitations des exportations et d'octroi préférentiel de baux miniers pour la production captive était justifiée. Le rapport Dang montre en outre l'intention des pouvoirs publics indiens de réglementer massivement le secteur du minerai de chrome en tant que «secteur central de l'économie nationale».

(246) En outre, le rapport du groupe de travail sur la sidérurgie concernant le douzième plan quinquennal publié en novembre 2011 ([42]) indique explicitement que:

«Le fer chromé est principalement utilisé dans l'industrie métallurgique pour la production des alliages ferreux, par exemple le ferrochrome, le charge-chrome et le silicochrome qui servent d'adjuvants pour la fabrication d'acier inoxydable et d'acier allié spécial» ([43]).

«L'industrie de l'acier a cherché à imposer des restrictions sur les exportations de minerai de fer chromé. Les pouvoirs publics ont institué un cadre fiscal destiné à décourager l'exportation excessive de minerais de fer chromé» ([44]).

(soulignement ajouté).

«Voici les principales recommandations pour la croissance du secteur du fer chromé en Inde: […] v) Les ressources de fer chromé du pays ne sont pas abondantes. Le pays dispose de seulement 1,8 % des réserves mondiales totales de fer chromé mais ses exportations représentent 30 % à 35 % du commerce mondial. En conséquence, il survient un besoin urgent de conserver cet intrant crucial pour l'industrie nationale et d'adopter des mesures fiscales à l'encontre des exportations» ([45]).

(247) Enfin, la politique nationale de 2019 des pouvoirs publics indiens relative aux minéraux indique également que des actions seront menées pour promouvoir l'industrie nationale, et que des efforts seront déployés en ce qui concerne les baux miniers dans le but de garantir une offre continue de minerais à l'industrie en aval.

(248) La Commission a ensuite évalué la mesure dans laquelle l'intention derrière cette politique s'est concrétisée dans la législation et la réglementation. Premièrement, pour ce qui est des restrictions à l'exportation, les pouvoirs publics indiens ont pris plusieurs mesures visant à décourager les exportations de minerai de chrome, ce qui est vérifiable sur le site web du ministère de l'acier ([46]) et dans l'inventaire de l'OCDE des restrictions à l'exportation de matières premières industrielles (ci-après l'«inventaire OCDE») ([47]).

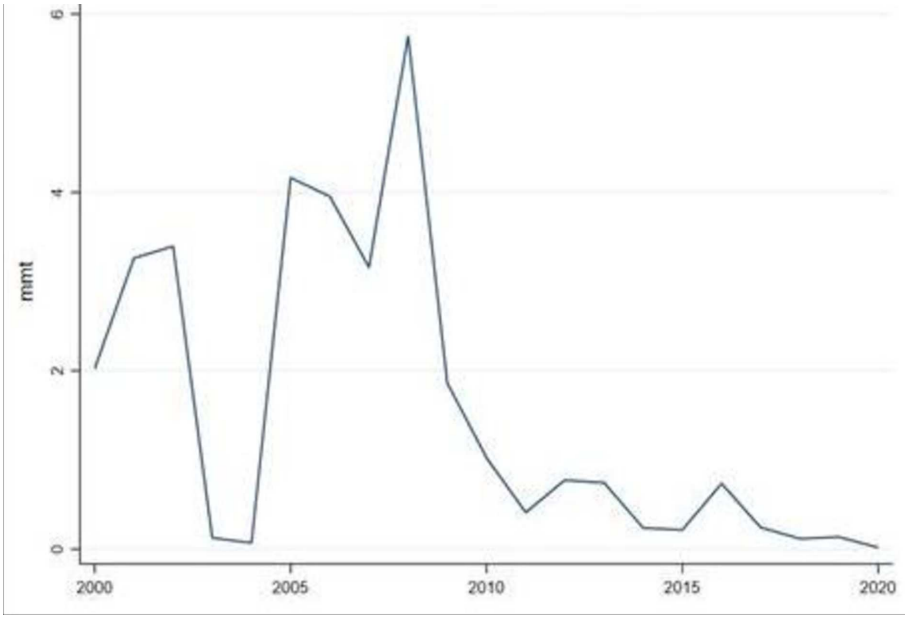
(249) La principale mesure adoptée est une taxe à l'exportation initialement imposée en 2008 sous la forme d'un droit spécifique de 2 000 roupies indiennes (INR) par tonne ([48]). La forme de cette taxe a été modifiée pour devenir un droit ad valorem de 30 % par tonne en 2012, au début du 12e plan quinquennal, et reste à ce niveau encore aujourd'hui ([49]). Selon l'inventaire OCDE, la finalité déclarée de cette mesure est de «préserver l'offre nationale; promouvoir la transformation ultérieure/valeur ajoutée».

([41]) Page 144 du rapport Dang.
([42]) Disponible à l'adresse suivante: http://mme.iitm.ac.in/shukla/wg_steel2212%281%29.pdf, dernière consultation le 27 janvier 2022.
([43]) Page 77 du rapport du groupe de travail.
([44]) Page 79 du rapport du groupe de travail.
([45]) Pages 81 à 82 du rapport du groupe de travail.
([46]) https://steel.gov.in/policies/exportimport-policy-iron-ore (le deuxième tableau porte sur le minerai de chrome).
([47]) https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials, dernière consultation le 27 janvier 2022.
([48]) Le taux a augmenté jusqu'à atteindre 3 000 INR/tonne en 2009.
([49]) Base juridique récente — Notification no 35/2016-CUSTOMS du 26.5.2016.

(250) On compte parmi d'autres restrictions à l'exportation les exigences en matière d'octroi d'actes de concession et une liste d'exportateurs qualifiés (en pratique restreinte à l'entreprise commerciale d'État Metal and Mineral Trading Corporation) pour certains niveaux de qualité du minerai de chrome, ainsi qu'une surtaxe d'encombrement prélevée sur les taux de fret de base des chemins de fer indiens dans le cadre du transport ferroviaire du minerai de chrome vers le Bangladesh et le Pakistan (étant les seuls pays disposant d'une connexion ferroviaire avec l'Inde).

(251) L'effet le plus visible de la politique a été la diminution impressionnante du volume des exportations de minerai de chrome après l'introduction des limitations des exportations ciblées en 2008 puis, à nouveau, après leur intensification en 2012. L'essor des exportations de minerai de chrome est illustré dans le graphique ci-dessous:

IND, exportations de chrome (HS 261000)



(252) Dès lors, les limitations des exportations ciblées ont atteint l'objectif visé par les pouvoirs publics indiens consistant à décourager les exportations et à préserver la disponibilité du minerai de chrome pour l'industrie indienne en aval.

(253) Ces volumes des exportations doivent être étudiés à la lumière de la consommation nationale du minerai de chrome. Dans leur réponse, les pouvoirs publics indiens n'ont fourni que des données limitées au sujet des exportations de minerai de chrome (exercice 2018/2019 ([50]) à 2020/2021), tandis que les chiffres pour la production et la consommation nationales n'ont été communiqués que pour l'exercice 2016/2017 à 2019/2020. Ces deux ensembles de données sont transmis à titre confidentiel. Néanmoins, il est possible, sur cette base, de comparer les volumes des exportations et la consommation nationale pour l'exercice 2019/2020 (couvrant 9 mois au cours de la période d'enquête) et l'exercice précédant 2018/2019. Pendant ces deux exercices, les volumes des exportations n'ont pas dépassé 1,5 % de la consommation nationale. Il y a lieu de souligner que la part des importations sur le marché national était également insignifiante.

(254) Le marché indien a également affiché une surcapacité de production constante et irrationnelle, par rapport à la somme de la consommation nationale et des exportations, à laquelle sont soustraites les importations. Les pouvoirs publics indiens n'ont pas été en mesure de donner les raisons de cette surcapacité. Cette surcapacité ne peut donc s'expliquer que par le fait que les sociétés minières, y compris Odisha Mining Corporation dans le secteur du minerai de chrome, exercent des fonctions gouvernementales (tout particulièrement celle d'assurer une offre adéquate de minerai de chrome, conformément aux objectifs stratégiques des pouvoirs publics indiens visant à soutenir l'industrie en aval et à ajouter de la valeur à la chaîne d'approvisionnement).

(255) Deuxièmement, la Commission a constaté que, aux termes des règles des pouvoirs publics indiens de 2016 relatives aux concessions pour l'extraction de minéraux, les mines captives ont un droit de premier refus lorsque leur bail minier expire. L'article 8 *bis* de la loi de 1957 relative au développement et à la réglementation des mines et minéraux (dans sa version modifiée de 2015) prévoit aussi des périodes prolongées de baux miniers pour les utilisateurs captifs, et réaffirme le droit de premier refus dans les ventes de baux miniers pour les utilisateurs captifs. Cela permet aux producteurs captifs de ferrochrome en aval de rester les principaux détenteurs des baux miniers,

([50]) «Exercice x/x+1» couvre la période allant du 1er avril de l'année x au 31 mars de l'année x+1.

conformément aux déclarations énoncées dans le considérant 244 ci-dessus. De fait, la Commission a également établi, comme mentionné au considérant 236 ci-dessus, que l'ensemble des propriétaires privés de sites miniers d'extraction de minerai de chrome utilisaient en fait ce dernier pour leur production captive. Ainsi, du fait de la fermeture des frontières extérieures et de l'octroi préférentiel de baux miniers pour l'utilisation captive, il ne subsiste qu'un acteur d'État prédominant sur le marché, Odisha Mining Corporation, qui jouit donc d'un contrôle sur les quantités et les prix du minerai de chrome disponible sur le marché national non captif. En sa qualité de fournisseur majeur de minerai de chrome sur le marché indien, Odisha Mining Corporation est assujettie aux objectifs stratégiques des pouvoirs publics indiens ayant pour ambition de soutenir l'industrie en aval grâce à des prix peu élevés, tel que précisé dans la section qui suit, et exerce donc des fonctions gouvernementales.

Fourniture de minerai de chrome par les sociétés minières moyennant une rémunération moins qu'adéquate

(256) Pour la prochaine étape, la Commission a vérifié si le minerai de chrome était, dans la pratique, procuré moyennant une rémunération moins qu'adéquate, en particulier par Odisha Mining Corporation.

(257) Comme expliqué au considérant 213, les pouvoirs publics indiens n'ont pas été en mesure de fournir les informations relatives à la fixation des prix ou les statistiques portant sur les prix nationaux du minerai de chrome. La grande majorité des ventes de minerai de chrome sur le marché indien non captif est réalisée par Odisha Mining Corporation, et c'est également le cas pour la grande majorité des achats du groupe Jindal. Ces ventes ont donc été réputées représentatives de la totalité du marché libre en Inde.

(258) Odisha Mining Corporation vend ce minerai de chrome au cours d'enchères en ligne. Toutefois, l'enquête a montré qu'Odisha Mining Corporation limitait l'accès à ces enchères en ligne: 70 % de la production mensuelle est réservée aux «acheteurs sur le long terme» qui se trouvent dans l'État d'Odisha. Seuls les producteurs de ferrochrome en aval peuvent être admis comme des acheteurs sur le long terme, et les quotas garantis ne peuvent dépasser les capacités de production spécifiques de ferrochrome de la société. Cela prouve qu'en pratique et dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales, Odisha Mining Corporation se livre, sous une autre forme, à l'attribution préférentielle des quantités de minerai de chrome aux producteurs de ferrochrome en aval, comme cela est déjà également le cas au niveau de l'octroi des baux miniers. Les 30 % restants sont par ailleurs destinés aux producteurs nationaux en aval en dehors de l'État d'Odisha (à l'exception des commerçants).

(259) En conséquence, Odisha Mining Corporation contrôle l'offre de minerai de chrome sur le marché libre, qu'elle canalise principalement vers l'industrie en aval en application de l'ambition globale et du cadre législatif des pouvoirs publics indiens, comme souligné aux considérants 242 à 255 ci-dessus.

(260) Pourtant, des éléments de preuve ont révélé que les prix des petites quantités vendues lors d'enchères en ligne ne sont pas fixés sur la base des offres d'enchères libres des sociétés. Les enchères débutent avec un prix de départ imposé arbitrairement par le conseil d'administration d'Odisha Mining Corporation. Les pouvoirs publics indiens ont expliqué que pendant la période qui faisait suite à l'enquête, ce prix de départ était déterminé comme une fraction (correspondant à 13,5 %) du prix international du produit en aval, en l'occurrence le ferrochrome. Cependant, les pouvoirs publics indiens n'ont pas été capables d'expliquer la méthode de définition de cette fraction/ce coefficient correcteur. Après une analyse plus approfondie, la Commission a observé que le coefficient correcteur appliqué aux prix à la suite de la période d'enquête reposait dans les faits sur la moyenne historique des prix du minerai de chrome fixés par la décision du conseil d'administration d'Odisha Mining Corporation. La Commission n'a pas reçu l'accès aux décisions antérieures du conseil d'administration, et les pouvoirs publics indiens n'ont pas su éclaircir les principes motivant ces décisions. De plus, la Commission n'a pu déceler aucun lien objectif entre le coefficient correcteur et le coût de transformation du minerai de chrome en ferrochrome. Par conséquent, la Commission a dû recourir aux données disponibles en ce qui concerne le prix du minerai de chrome, dans le respect de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base.

(261) À cet égard, la Commission a fait remarquer que, comme les pouvoirs publics indiens l'ont admis, le prix de départ était arbitrairement bas par rapport aux prix internationaux, pour aucune raison. Cette modicité artificielle des prix semble concorder avec la politique des pouvoirs publics indiens aspirant à approvisionner l'industrie en aval en minerai de chrome national bon marché. De surcroît, la Commission s'est penchée sur les éléments de preuve empiriques. En examinant les prix d'achat de la matière première concernée que le groupe Jindal se procure auprès d'Odisha Mining Corporation, la Commission s'est aperçue que ces prix, en fonction du type de minerai de chrome, étaient de 15 % à 40 % inférieurs aux prix à l'exportation correspondants du minerai de chrome en provenance de Turquie (le plus similaire à celui originaire d'Inde) et à destination de son principal marché d'exportation, la Chine. Dès lors, la Commission a conclu que le prix de départ du minerai de chrome vendu lors des enchères en ligne était fixé à un niveau artificiellement bas par rapport aux prix du marché du même produit. Les prix du minerai de chrome étaient aussi trop faibles comparés au produit en aval (le ferrochrome). Partant, les allégations des pouvoirs publics indiens et d'Odisha Mining Corporation, selon lesquelles les prix du ferrochrome étaient significatifs pour les prix du minerai de chrome ont été rejetées.

(262) En conséquence, les éléments de preuve ont laissé entendre qu'Odisha Mining Corporation, le fournisseur prédominant de minerai de chrome sur le marché libre auprès duquel le producteur-exportateur indien a acheté cette matière première pour utilisation ultérieure dans le procédé de production des SSCR, ne s'est pas comportée comme un opérateur du marché; au lieu de cela, cette société assumait des fonctions gouvernementales pour le compte des pouvoirs publics indiens et au titre des objectifs stratégiques de ces derniers privilégiant l'industrie en aval lorsqu'elle fournissait le minerai de chrome.

Conclusion

(263) L'environnement législatif et économique en Inde démontre que les sociétés minières vendant le minerai de chrome, et tout particulièrement l'entreprise d'État Odisha Mining Corporation, possèdent ou exercent un pouvoir gouvernemental, ou en sont investies. Le minerai de chrome, à l'instar des autres minéraux en Inde, constitue une ressource naturelle dont la gestion est prise en charge par les pouvoirs publics indiens en tant que secteur central de l'économie nationale. Plus particulièrement, les pouvoirs publics indiens ont mis à exécution un ensemble de mesures (en l'espèce l'imposition de restrictions à l'exportation entraînant une offre excédentaire et des prix faibles sur le marché national, et la détermination des prix de départ pour les enchères de minerai à un niveau artificiellement bas pour ces producteurs) illustrant leur importante emprise sur les fournisseurs de minerai de chrome, surtout Odisha Mining Corporation, dans l'exercice de leurs fonctions gouvernementales. Ainsi, sur la base des éléments de preuve à sa disposition, la Commission a conclu que les pouvoirs publics indiens procuraient du minerai de chrome à l'industrie de l'acier inoxydable moyennant une rémunération moins qu'adéquate, au sens de l'article 3, point 1) a) iii), du règlement de base, tel qu'interprété et appliqué conformément à la norme pertinente de l'OMC en vertu de l'article 1.1, point a) iii), de l'accord SMC.

(264) À la suite de la communication de l'information finale, le groupe Jindal a fait valoir que l'objectif de ce système d'enchères n'est pas de procurer le minerai de chrome à un prix faible, mais de maximiser le revenu des pouvoirs publics en vendant le minerai de chrome à un prix aussi élevé que possible. Qui plus est, la société a indiqué que les pouvoirs publics indiens ne fixent pas le prix du minerai de chrome, mais uniquement le prix plancher des enchères.

(265) Enfin, la société a fait remarquer que les prix à l'exportation du ferrochrome d'Inde étaient plus élevés que les prix à l'exportation du ferrochrome d'Afrique du Sud, du Kazakhstan et de Turquie, ce qui, selon elle, démontre que le groupe Jindal ne bénéficie pas du minerai de chrome subventionné utilisé pour la production de ferrochrome.

(266) Néanmoins, les deux premiers arguments soulevés par la société n'invalident pas la principale conclusion de la Commission en ce qui concerne les enchères de minerai de chrome, telle que décrite aux considérants 258 à 261, à savoir que l'accès aux enchères et le volume des ventes sont restreints, que le prix plancher est arbitrairement arrêté par le conseil d'administration d'Odisha Mining Corporation, et que son niveau est artificiellement bas. Tous les éléments qui précèdent entraînent un prix d'enchères final, qui se trouve effectivement au-dessus du prix plancher, mais qui n'est toujours pas fixé en fonction du marché, comme il ressort, notamment, d'une comparaison avec les prix en Turquie (considérant 261).

(267) Il convient également de noter que la fourniture du minerai de chrome au groupe Jindal moyennant une rémunération moins qu'adéquate se répercute aussi sur les coûts de fabrication du ferrochrome, qui est ultérieurement utilisé de façon captive par la société dans la production d'acier inoxydable. En toute hypothèse, la contribution financière des pouvoirs publics indiens est accordée au niveau du minerai de chrome, et non au niveau du produit en aval, le ferrochrome. Dès lors, la comparaison des prix à l'exportation du ferrochrome d'Inde avec les prix à l'exportation du ferrochrome originaire d'autres pays n'est pas pertinente.

(268) Compte tenu de ce qui précède, la conclusion du considérant 263 est maintenue.

ii) Avantage et calcul du montant de la subvention

(269) Conformément à l'article 3, point 2), et à l'article 5 du règlement de base, la Commission a établi l'existence d'un avantage et a calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires, à savoir l'avantage conféré au bénéficiaire, tel que constaté pour la période d'enquête.

(270) Seul un des producteurs-exportateurs indiens soumis à l'enquête (le groupe Jindal) s'était procuré du minerai de chrome pour la production de ferrochrome et, en dernier lieu, de SSCR.

(271) Dans un premier temps, la Commission a défini les volumes et les prix moyens pondérés de l'ensemble des achats de minerai de chrome effectués par le groupe Jindal pendant la période d'enquête, ventilés par type de minerai défini par la société selon la forme (friable ou concentré par exemple) et la teneur en oxyde de chrome. Ces deux caractéristiques ont une influence sur les différences de prix entre les divers types de minerai de chrome.

(272) Dans un deuxième temps, la Commission a remplacé les prix réels de chaque type de minerai de chrome acquis par les prix de référence corrects.

(273) Or la Commission a noté que toutes les conditions et modalités existantes sur le marché indien sont concernées par la structure du marché. Qui plus est, comme expliqué au considérant 257, un acteur prédominant (qui détient en substance 100 % des parts de marché sur le marché libre) agissant en qualité d'organisme public impose son prix. Dès lors, il a été impossible d'établir un prix non faussé du minerai de chrome pour un producteur indien de SSCR, ni ailleurs sur le marché indien. Par conséquent, il n'existait pas de prix intérieurs en Inde qui pouvaient servir de référence appropriée.

(274) De ce fait et au titre de l'article 6, point d), deuxième alinéa, du règlement de base, la Commission s'est tournée vers un autre pays faisant office de référence extérieure dûment ajustée aux conditions existantes du marché en Inde.

(275) La Commission a tenté de trouver un prix non faussé de minerai de chrome produit dans une mine d'un autre pays représentatif et de prétendre que cette mine se trouvait en fait en Inde. La majorité du minerai de chrome dans le monde est exportée d'Afrique du Sud vers la Chine. La Commission a donc considéré le prix à l'exportation de l'Afrique du Sud vers la Chine comme un potentiel prix de référence. Néanmoins, il a été établi que le minerai de chrome originaire d'Afrique du Sud diffère considérablement de celui en provenance d'Inde en ce qui concerne deux des caractéristiques les plus importantes: la teneur en oxyde de chrome et le rapport chrome/fer (ci-après le « rapport Cr/Fe») ([51]).

(276) L'autre référence proposée par le plaignant était le prix à l'exportation du minerai de chrome en provenance de la Turquie (l'un des plus grands producteurs au monde) vers la Chine. La Commission a souligné que les deux caractéristiques mentionnées dans le considérant 275 sont bien plus proches lorsque l'on compare le minerai de chrome turc et indien plutôt que le minerai de chrome sud-africain et indien ([52]).

(277) À la suite de la communication de l'information finale, le groupe Jindal a contesté les conclusions de la Commission selon lesquelles les caractéristiques telles que la teneur en oxyde de chrome et le rapport Cr/Fe rendent le minerai de chrome indien plus similaire au minerai de chrome de Turquie qu'à celui d'Afrique du Sud. La société a souligné qu'il était important de comparer le rapport Cr/Fe des minerais de chrome d'une teneur en oxyde de chrome similaire. D'après la société, le minerai de chrome turc d'une teneur de 40 à 42 % présente un rapport Cr/Fe de 2,6 à 2,8, bien supérieur à celui du minerai d'Inde ou d'Afrique du Sud d'une même teneur.

(278) Tel qu'expliqué au considérant 281, la Commission n'a pas utilisé le minerai de chrome d'une teneur de 40 à 42 % mentionné par le groupe Jindal pour définir la référence de base. La référence de base choisie par la Commission présente une teneur en minerai de chrome de 46 à 48 % avec un rapport Cr/Fe de 2,5 ([53]). Elle est donc très similaire au minerai indien, dont la teneur en oxyde de chrome est comparable, comme l'a confirmé le groupe Jindal lui-même dans sa soumission:

«Le minerai de chrome indien présentera un rapport Cr/Fe de 2,4 uniquement à une teneur en Cr_2O_3 de 46 %» ([54]).

«Pour que le minerai de chrome indien présente un rapport Cr/Fe de 2,6 à 2,8, le minerai indien devrait avoir une teneur en Cr_2O_3 bien supérieure, de 48 à 50 % ou plus» ([55]).

Ce qui précède confirme que le minerai indien ressemble davantage au minerai de Turquie qu'au minerai d'Afrique du Sud avec son rapport Cr/Fe de 1,3 à 1,5 ([56]).

([51]) Analyse de Heinz H. Pariser — Document dans le programme Sherlock n° t21.007982 du 25 novembre 2021.
([52]) Idem.
([53]) DDC Mining Export Limited, Izmir, Turquie, http://www.ddcmining.com/chrome-ore.html
([54]) Jindal, observations sur la soumission de référence d'Eurofer, 29 juillet 2021, point 13, page 5.
([55]) Jindal, observations sur la soumission de référence d'Eurofer, 29 juillet 2021, point 8, page 4.
([56]) Idem.

(279) Par ailleurs, selon la norme IS:10818-1984 du bureau indien de standardisation relative à la spécification du fer chromé pour les industries métallurgiques ([57]), le rapport Cr/Fe normal pour la production de ferrochrome à forte teneur en carbone utilisé dans la production d'acier inoxydable est d'environ 2,8. Cela signifie que la référence retenue par la Commission est également plus représentative que l'autre référence d'Afrique du Sud du point de vue de l'utilisation finale du minerai de chrome par le groupe Jindal. C'est-à-dire la transformation en ferrochrome de forte teneur en carbone pour la production d'acier inoxydable.

(280) De plus, la Commission a pris note des revendications du producteur-exportateur indien au sujet des différences qui subsistaient entre le minerai de chrome turc et indien, dans leur forme physique aussi bien que dans leur teneur en oxyde de chrome. Toutefois, ces différences ont été contrebalancées grâce aux ajustements décrits au considérant 289.

(281) Par la suite, la Commission a utilisé le prix à l'exportation moyen pondéré de la Turquie vers la Chine au cours de la période d'enquête comme référence de base ([58]). La référence de base, qui s'élève à 209 dollars américains (USD) par tonne, concernait le minerai de chrome d'une teneur en oxyde de chrome de 46 % à 48 %, sous une forme concentrée, fournie sur une base CIF.

(282) La Commission a également tenu compte de l'avis de l'Organe d'appel indiquant que tous les ajustements pour tenir compte des frais de livraison doivent refléter les frais de livraison généralement applicables pour le bien en question dans le pays de fourniture ([59]). Les prix d'achat du minerai de chrome déclarés par le groupe Jindal figuraient dans 99,96 % des conditions de livraison départ usine.

(283) La Commission a conséquemment ajusté le prix de référence de base au niveau départ usine. Le prix CIF a donc été diminué des coûts de fret maritime et d'assurance ([60]) et des coûts des transports intérieurs en Turquie ([61]).

(284) À la suite de la communication de l'information finale, les pouvoirs publics indiens ont indiqué que les données de l'OCDE utilisées par la Commission pour ajuster le prix CIF à l'exportation de la Turquie vers la Chine au niveau départ usine n'étaient disponibles que jusqu'en 2016. Les pouvoirs publics indiens ont en outre affirmé que l'extrapolation de l'indicateur pertinent à la période d'enquête ne pouvait être considérée comme un examen objectif des prix.

(285) Cependant, la Commission ne s'est pas contentée d'extrapoler le ratio CIF/FAB comme il est fourni par l'OCDE pour l'année 2016. L'ajustement à la période d'enquête reposait sur les différences des coûts réels d'assurance et de fret entre 2016 et la période d'enquête, comme indiqué par l'indice de la Baltique pour les vingt routes maritimes principales. Un calcul détaillé du prix de référence de base départ usine a été remis au groupe Jindal dans son document d'information spécifique.

(286) Le calcul des ajustements d'assurance et de fret effectué par la Commission a également été contesté dans la soumission du groupe Jindal faisant suite à l'information des parties. La société a proposé une autre source de données pour ajuster le prix CIF à l'exportation de la Turquie vers la Chine au prix FAB ([62]). Selon le groupe Jindal, cette source de données représentait mieux les coûts réels de fret entre la Turquie et la Chine au cours de la période d'enquête que les données de l'OCDE et de l'indice de la Baltique qui sont «une moyenne pondérée de toutes les routes maritimes».

(287) Toutefois, la cotation fournie par le groupe Jindal ne porte que sur un seul mois de la période d'enquête, au transport entre la Turquie et «l'Asie du Nord-Est» en général, et au transport de carbonate de sodium, pas de minerai de chrome. Le ratio CIF/FAB de l'OCDE de base utilisé par la Commission tient compte de l'année entière, de la route maritime spécifique (Turquie-Chine) et du produit spécifique (minerai de chrome et concentrés). Seul l'ajustement des coûts entre 2016 et la période d'enquête de l'indice de la Baltique fait référence à une moyenne de plusieurs routes maritimes.

(288) Compte tenu de ce qui précède, la méthode employée pour l'ajustement du prix de référence de base au niveau départ usine est maintenue.

([57]) https://archive.org/details/gov.in.is.10818.1984/page/n7/mode/2up page 4.

([58]) Source: 2020 CRU International Ltd. ©.

([59]) Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Mesures compensatoires visant certains produits plats en acier au carbone laminés à chaud en provenance de l'Inde, WT/DS436/AB/R, adopté le 19 décembre 2014, point 4.317.

([60]) Sur la base de l'ensemble de données de l'OCDE: Coûts de transport et d'assurance du commerce international de marchandise (ITIC), Turquie – Chine: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CIF_FOB_ITIC ajustés à la période d'enquête sur la base du BDI (Baltic Exchange Dry Index — indice de la Baltique) https://fr.wikipedia.org/wiki/Baltic_Dry_Index

([61]) Sur la base des prix de référence des livraisons d'Istanbul à Derince tels que présentés dans le rapport de la Banque mondiale: https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/t/turkey/TUR.pdf, p. 51.

([62]) IHS Markit.

(289) La Commission a ultérieurement ajusté le prix de référence départ usine de base en fonction de la forme physique du minerai et de la teneur en oxyde de chrome afin de trouver des prix de référence spécifiques pour chaque type de minerai acheté par le groupe Jindal au cours de la période d'enquête. L'ajustement en fonction de la forme physique se fondait sur les coûts de briquetage (minerai friable) et les coûts de pelletisation et de frittage (minerai concentré) tels qu'ils ont été renseignés par le groupe Jindal. L'ajustement en fonction de la teneur en oxyde de chrome reposait sur les coûts de fusion de l'indicateur de chrome tels que communiqués par le plaignant ([63]). Aucun ajustement n'a été effectué en fonction des différences de rapport Cr/Fe, car cette caractéristique change peu lorsque l'on compare le minerai turc et le minerai indien. Il s'agissait là d'une approche prudente, car, en réalité, le rapport Cr/Fe du minerai indien est légèrement supérieur, ce qui entraînerait en temps normal une hausse du prix pour le minerai de même forme et de même teneur en oxyde de chrome.

(290) Puisque le minerai de chrome turc n'est pas concerné par les mesures des pouvoirs publics qui faussent le marché indien, et que les conditions existantes du marché dans les deux pays, y compris la qualité, la disponibilité, la qualité marchande, le transport et les autres conditions d'achat ou de vente, sont comparables, la Commission est partie du principe que le prix du minerai de chrome en Turquie est comparable à celui qui prévaudrait en Inde en l'absence des mesures de distorsion prises par les pouvoirs publics indiens.

(291) Enfin, la Commission a comparé le coût réel d'achat du minerai de chrome national par le groupe Jindal au cours de la période d'enquête au coût qui aurait été payé si les prix par type de minerai avaient été remplacés par les prix de référence respectifs.

(292) Le montant total de la différence représente les «économies» obtenues par le producteur indien qui a acheté du minerai de chrome sur le marché indien faussé par rapport au prix qu'il aurait payé en l'absence de distorsions. Au final, ce montant total représente l'avantage conféré au producteur indien par les pouvoirs publics indiens pendant la période d'enquête.

(293) Les calculs détaillés des références et de l'avantage conféré ont été fournis au producteur-exportateur indien en question dans son document d'information spécifique.

(294) En application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement de base, la Commission a réparti ce montant de la subvention ainsi obtenu sur le chiffre d'affaires total réalisé par la société au cours de la période d'enquête (dénominateur), car la subvention a conféré un avantage à l'ensemble de la production du produit concerné et à son produit en amont (rouleaux laminés à chaud) et pas uniquement à la production destinée à l'exportation.

iii) Spécificité

(295) L'intervention des pouvoirs publics indiens concernant la fourniture de minerai de chrome moyennant une rémunération moins qu'adéquate a pour ambition de conférer un avantage à certaines industries, en particulier l'industrie de l'acier inoxydable, dont les producteurs de SSCR. La subvention est donc spécifique au sens de l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement de base. Les caractéristiques inhérentes du minerai de chrome limitent l'utilisation possible de la subvention à une certaine branche de production, mais cela ne signifie pas que la subvention ne sera pas spécifique à moins qu'elle ne soit en outre limitée à un sous-ensemble de cette branche de production ([64]).

(296) À la lumière de ce qui précède, la Commission a considéré que les interventions des pouvoirs publics indiens sont dès lors spécifiques aux producteurs de SSCR au sens de l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement de base.

c) Conclusions sur la fourniture de minerai de chrome moyennant une rémunération moins qu'adéquate

(297) Compte tenu de tous les éléments énoncés ci-dessus, la Commission a conclu que la fourniture de minerai de chrome par les pouvoirs publics indiens doit être considérée comme une subvention spécifique au sens de l'article 3, point 1) a) iii), et de l'article 3, point 2), du règlement de base, sous la forme d'une fourniture de biens qui confère un avantage aux sociétés bénéficiaires.

(298) Le montant de la subvention fixé pour le groupe Jindal s'élevait à 0,45 %.

([63]) Document dans le programme Sherlock n° t21.007982 du 25 novembre 2021.

([64]) Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Mesures compensatoires visant certains produits plats en acier au carbone laminés à chaud en provenance de l'Inde, WT/DS436/AB/R, adopté le 19 décembre 2014, point 4.398.

3.3.3. *Répercussion des subventions en amont*

(299) À la suite de la communication de l'information finale, le plaignant a fait valoir que les conclusions de la Commission ont révélé qu'une large majorité des subventions définies pour les producteurs-exportateurs intégrés se répercutaient sur les étapes en amont du procédé de production de SSCR. Selon le plaignant, cela signifie que le producteur indien de SSCR non intégré (Chromeni) peut aussi avoir bénéficié de subventions accordées aux producteurs indiens et/ou indonésiens en amont. Cela pourrait se produire en cas de ventes intérieures de produits en amont à Chromeni effectuées par le groupe Jindal (Inde) ou en cas d'achats par Chromeni de produits en amont subventionnés d'origine indonésienne.

(300) Sur la base de l'analyse du procédé de production de Chromeni et des achats de matières premières de la société au cours de la période d'enquête, la Commission en est venue à la conclusion que la société ne pouvait pas avoir bénéficié des achats de produits en amont subventionnés originaires d'Inde.

(301) Néanmoins, Chromeni s'est procuré des produits en amont, à savoir des rouleaux laminés à chaud, auprès d'une société affiliée en Indonésie, qui est susceptible d'avoir bénéficié de la fourniture par les pouvoirs publics indonésiens de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate (voir section 4.3). À cet égard, la Commission n'est parvenue à aucune conclusion puisqu'elle ne disposait d'aucun élément dans le dossier lui permettant de procéder à une évaluation sur ce sujet.

3.4. **Montant des subventions passibles de mesures compensatoires**

(302) Les montants des subventions passibles de mesures compensatoires ont été établis comme suit:

Société	DDS	EPCGS	MEIS	Subventions à l'exportation totales	Minerai de chrome moyennant une rémunération moins qu'adéquate	TOTAL
Chromeni	—	5,69 %	1,87 %	7,56 %	—	7,56 %
Groupe Jindal	1,65 %	0,36 %	1,92 %	3,93 %	0,45 %	4,37 %

(303) En tenant compte du haut niveau (100 %) de coopération des producteurs indiens, la Commission a jugé approprié de fixer le montant de la subvention résiduelle pour l'Inde au niveau du montant de la subvention individuelle le plus élevé, à savoir 7,56 %.

4. **SUBVENTIONNEMENT: INDONÉSIE**

4.1. **Subventions et programmes de subventions faisant l'objet de l'enquête**

(304) Sur la base des informations contenues dans la plainte, de l'avis d'ouverture et des réponses fournies à ses questionnaires, la Commission a examiné le subventionnement présumé accordé par les pouvoirs publics indonésiens au moyen des subventions suivantes:

i) transfert direct de fonds:

— octroi de prêts préférentiels;

ii) fourniture de biens ou de services moyennant une rémunération moins qu'adéquate:

— fourniture de minerai de nickel et de débris d'aciers inoxydables moyennant une rémunération moins qu'adéquate;

— fourniture de charbon moyennant une rémunération moins qu'adéquate;

— fourniture de terrains moyennant une rémunération moins qu'adéquate;

— fourniture de gaz naturel moyennant une rémunération moins qu'adéquate;

— fourniture d'électricité moyennant une rémunération moins qu'adéquate;

iii) recettes publiques sacrifiées ou non perçues et normalement dues:

— incitations fiscales en matière d'impôt sur le revenu;

— exonération des droits à l'importation;

— exonération de TVA sur les intrants et les machines;

— impôt sur la propriété foncière et immobilière dans l'industrie minière;

— exonération de l'impôt sur le revenu (importations);

iv) subventions liées à la croissance de l'industrie indonésienne au moyen d'investissements chinois.

4.2. **Ratios de répercussion**

(305) Dans ses observations faisant suite à la communication de l'information finale, le groupe IRNC a soutenu que des données de ventes inexactes avaient été utilisées pour le calcul des ratios de répercussion pour les deux sociétés affiliées.

(306) Cette allégation s'est avérée justifiée et, en conséquence, la Commission a révisé les ratios de répercussion respectifs.

4.3. **Contexte des politiques préférentielles en faveur de l'industrie nationale de l'acier inoxydable**

(307) L'Indonésie dispose de ressources de nickel considérables. En 2020, ses ressources étaient estimées à 21 millions de tonnes de nickel ([65]) (1,1 milliard de tonnes de minerai de nickel), ce qui représente 20 % des ressources mondiales connues de minerai de nickel.

(308) Autrefois, l'Indonésie était l'un des plus grands producteurs de minerai de nickel. Pourtant, compte tenu de la capacité nationale limitée de l'Indonésie à traiter le minerai de nickel (elle ne dispose que de deux fonderies, comme expliqué au considérant 315), ce dernier est en majeure partie traditionnellement destiné à l'exportation, principalement vers la Chine.

(309) Le taux d'extraction du minerai de nickel a sensiblement progressé en Indonésie, passant de 5 millions de tonnes en 1996 à environ 10 millions de tonnes en 2007, puis à 70 millions de tonnes en 2013. Cet essor était animé par la demande des usines/fonderies de Chine qui produisent de la fonte brute de nickel. La fonte brute de nickel est un alliage de fer et de nickel à faible teneur en nickel. Le minerai de nickel indonésien est particulièrement adapté à la technologie chinoise de fabrication de fonte brute de nickel.

Tableau 1

Exportations indonésiennes de minerai de nickel (en tonnes)

	2005	2006	2007	2008	2009
Chine	73 353	660 206	5 432 401	6 594 319	7 604 354
Total des exportations	3 703 515	4 394 125	9 026 850	10 592 151	10 437 126

Source: Global Trade Atlas (ci-après le «GTA»).

(310) Dès lors, les pouvoirs publics indonésiens se sont progressivement rendu compte qu'exporter l'écrasante majorité de leurs réserves de minerai de nickel cloisonnait les avantages éventuels qu'offre cette matière première rare pour le pays. Ces avantages pour l'Indonésie pourraient être décuplés si les pouvoirs publics indonésiens parvenaient à accroître la valeur ajoutée nationale générée par les réserves de minerai de nickel. Afin d'atteindre cet objectif, les pouvoirs publics indonésiens se sont concentrés sur l'évolution nationale de l'ensemble de la chaîne de valeur industrielle utilisant le minerai de nickel jusqu'aux industries en aval, à savoir les fonderies et l'industrie de l'acier inoxydable, comme utilisateur final de cette matière première. Cela permettrait à l'Indonésie de récolter de bien plus grands avantages bénéficiant au pays, plutôt que de simplement exporter le minerai de nickel.

(311) Il n'empêche que cet objectif n'a pas été facile à concrétiser pour l'Indonésie seule. Parmi les principaux défis auxquels ont été confrontés les pouvoirs publics indonésiens, figurent les importants besoins de financement pour l'installation de fonderies et des industries en aval (en l'occurrence, plusieurs milliards d'euros d'investissements initiaux) et les lacunes relatives en matière de savoir-faire et de technologie nécessaires à la production d'acier inoxydable à partir de fonte brute de nickel correspondant à la qualité du minerai de nickel extrait en Indonésie. En conséquence, les pouvoirs publics indonésiens se sont tournés vers de potentiels pays partenaires qui pourraient leur venir en aide pour atteindre cet objectif ([66]). Le choix s'est naturellement porté sur la Chine en raison des liens

([65]) https://www.statista.com/statistics/273634/nickel-reserves-worldwide-by-country/

([66]) Voir, par exemple, les efforts déployés par les pouvoirs publics indonésiens pour attirer les investissements du Japon: https://kemenperin.go.id/artikel/3594/Let-Japan-Process-Nickel-in-Indonesia:-Industri-minister

historiques et de la proximité géographique, et plus important encore, du fait que les producteurs chinois d'acier inoxydable avaient déjà recours au minerai de nickel indonésien. La Chine était en outre le candidat parfait que les pouvoirs publics indonésiens pouvaient pousser à prendre part à un cadre bilatéral préférentiel, dont l'ambition est de maximiser la valeur ajoutée nationale découlant des réserves indonésiennes de minerai de nickel, car la Chine disposait de moyens de financement considérables et pratiquait des politiques préférentielles stimulant l'industrie de l'acier inoxydable, y compris pour les investissements à l'étranger, en vertu de la politique d'internationalisation de longue date, et possédait également la technologie et le savoir-faire requis pour utiliser au mieux le minerai de nickel indonésien. Ces éléments ont débouché à un cadre de coopération de longue date encore en vigueur aujourd'hui. Les principaux jalons et les documents officiels pertinents sont résumés dans les considérants qui suivent.

(312) Les tentatives des pouvoirs publics indonésiens pour attirer les investissements chinois dans l'industrie indonésienne du nickel remontent jusqu'à 2005 au moins, lorsque l'Indonésie a entrepris la création d'un «climat d'investissement propice» ([67]) pour les investisseurs de Chine. Au cours d'une visite à Pékin qui s'est tenue au mois de juin 2005, le ministre coordonnateur de l'économie indonésien a proposé au vice-premier ministre chinois des perspectives d'investissement dans quatre secteurs de l'économie indonésienne, y compris dans les ressources naturelles, et «il espérait également que davantage d'entreprises chinoises pourraient venir investir en Indonésie, ajoutant que le gouvernement indonésien produirait un environnement favorable pour faciliter l'établissement des investisseurs chinois» ([68]). En réponse à cette offre, le vice-premier ministre chinois a demandé à l'Indonésie de garantir la rentabilité des investissements chinois en Indonésie ([69]). Par ailleurs, le gouvernement indonésien a également témoigné sa gratitude envers la Chine pour avoir octroyé «des prêts préférentiels et gratuits à l'Indonésie» ([70]).

(313) Il s'est ensuivi la signature par les pouvoirs publics indonésiens et chinois d'une déclaration commune en 2005 qui signalait le lancement de leur coopération dans le secteur minier et le secteur de la métallurgie. Sur la base de cette déclaration commune, les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont signé en 2010 un plan d'action comportant la marche à suivre pour encourager les investissements chinois dans les industries axées sur les ressources en Indonésie, y compris l'extraction minière, tel que précisé aux considérants 563 et 584. Ces premiers accords révèlent déjà les principales conditions du cadre de coopération spécifique liant les deux pouvoirs publics, ainsi que la manière dont ces derniers ont prévu la matérialisation de leur stratégie en se fiant aux investisseurs privés, qui eux-mêmes profiteraient d'un avantage conféré grâce à un certain nombre de politiques préférentielles et d'un appui surveillé de près par les pouvoirs publics.

(314) En 2007, les pouvoirs publics indonésiens ont promulgué la loi n° 17 instituant le Plan national de développement à long terme (ci-après le «RPJPN» — Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional) pour la période 2005-2025. Le RPJPN a fait du secteur industriel un moteur de croissance pour consolider la structure économique du pays. Le secteur minier, entre autres, était censé soutenir ce plan. Le plan insistait sur l'amélioration de la valeur ajoutée dans le secteur primaire, dont le secteur minier, comme étant l'objectif majeur destiné à stimuler la compétitivité sur le plan local et international et à renforcer le tissu industriel du pays.

(315) Dans le secteur de l'extraction du nickel, accroître la valeur ajoutée signifiait construire des fonderies en Indonésie. À cette époque (et jusqu'en 2016), il n'existait que deux fonderies en Indonésie: une fonderie pour les mattes de nickel, détenue par PT Vale et dont les capacités de production avoisinent les 80 000 tonnes de nickel, et une fonderie pour le ferronickel appartenant à la société d'État PT Aneka Tambang (ci-après «Antam»), capable de produire 26 000 tonnes de nickel.

(316) Les coûts de construction d'une seule fonderie peuvent atteindre 1 000 000 000 EUR selon la technologie et les capacités de production mobilisées. Comme mentionné ci-dessus, l'Indonésie ne disposait ni des ressources financières ni de la technologie appropriée pour se lancer dans la construction de fonderies, alors que la Chine possédait les deux et avait en outre besoin du minerai de nickel indonésien pour sa production de produits en acier inoxydable.

(317) L'adoption de la loi n° 4 de 2009 relative à l'extraction de minéraux et de charbon (ci-après la «loi de 2009 relative à l'extraction minière»), remplaçant la loi n° 11 de 1967 relative à l'extraction minière ([71]), constituait l'une des mesures clés pour conclure ce cadre de coopération entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois et permettre à ces premiers de réaliser leur objectif. Traditionnellement, les pouvoirs publics indonésiens opéraient un contrôle strict sur le secteur minier. L'article 1er de la loi n° 11 de 1967 relative à l'extraction minière assignait déjà un rôle prépondérant aux pouvoirs publics indonésiens tout en les investissant des pouvoirs leur permettant de réglementer ce secteur, disposant que «[t]ous les minéraux trouvés dans la juridiction minière d'Indonésie sous forme de

([67]) https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/44119/cina-minta-indonesia-jamin-investor
([68]) http://en.people.cn/200506/28/eng20050628_192888.html
([69]) https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/44119/cina-minta-indonesia-jamin-investor
([70]) https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/44119/cina-minta-indonesia-jamin-investor
([71]) L'article 1er de la loi n° 11 de 1967 relative à l'extraction minière assignait déjà un rôle prépondérant aux pouvoirs publics indonésiens tout en les investissant des pouvoirs leur permettant de réglementer ce secteur, disposant que «[t]ous les minéraux trouvés dans la juridiction minière d'Indonésie sous forme de ressources naturelles sont une bénédiction de Dieu tout-puissant et constituent une richesse nationale revenant au peuple indonésien et doivent, par conséquent, être contrôlés et exploités par l'État pour le bien-être optimal de la population».

ressources naturelles sont une bénédiction de Dieu tout-puissant et constituent une richesse nationale revenant au peuple indonésien et doivent, par conséquent, être contrôlés et exploités par l'État pour le bien-être optimal de la population». Le préambule de la loi de 2009 relative à l'extraction minière énonce en outre que «les minéraux et le charbon enfouis dans la juridiction minière d'Indonésie constituent une richesse naturelle non renouvelable qui est un cadeau de Dieu tout-puissant et revêt un rôle crucial dans la satisfaction des besoins fondamentaux d'une grande partie du peuple, justifiant que la gestion de ces ressources passe obligatoirement sous le contrôle de l'État afin d'apporter une réelle valeur ajoutée à l'économie nationale dans la poursuite juste de prospérité et de richesse pour la communauté». Plus particulièrement, l'article 4 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière dispose que «1. Les minéraux et le charbon, en tant que ressources naturelles non renouvelables, représentent une richesse nationale sous le contrôle de l'État, pour le plus grand bien-être du peuple» et «2. Le contrôle des minéraux et du charbon par l'État au sens du paragraphe 1 est assumé par l'État central et/ou les pouvoirs publics régionaux». Il est important de souligner qu'en vertu de l'article 103 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, le traitement des minéraux comme valeur ajoutée de ces derniers doit se faire en Indonésie. L'explication de cet article 103, paragraphe 1, ajoute que cette obligation d'effectuer le traitement et l'affinage en Indonésie vise, entre autres, à a) accroître la valeur du secteur minier à travers ses produits de base, b) approvisionner l'industrie en matières premières, c) créer de l'emploi, et d) élever les recettes de l'État. En d'autres termes, ces dispositions imposaient aux sociétés minières extrayant le minerai de nickel l'obligation soit de construire leur propre installation de traitement/purification du nickel, soit de vendre leur minerai de nickel à une telle installation dans le pays, de manière à concrétiser l'objectif global visant à augmenter la valeur ajoutée nationale du minerai de nickel au travers de politiques préférentielles en faveur de l'industrie de l'acier inoxydable en aval. De plus, l'article 170 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière prévoyait un «délai de grâce» de cinq ans. L'objectif de ce «délai de grâce» était de préparer l'industrie minière à l'obligation d'effectuer le traitement en Indonésie, et de donner les moyens aux sociétés de construire leurs installations de purification nécessaires pour absorber l'offre de minerai de nickel.

(318) Dans le contexte de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, et en particulier de son exigence en matière de traitement effectué dans le pays, les exportations indonésiennes de minerai de nickel ont décollé, la Chine étant la destination de presque la totalité des exportations, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2

Exportations indonésiennes de minerai de nickel (en tonnes)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chine	14 346 464	36 142 281	43 095 682	58 604 652	3 989 894	0
Total des exportations	17 566 047	40 792 165	48 449 392	64 802 857	4 160 121	0

Source: GTA.

(319) Étant donné que l'objectif des pouvoirs publics indonésiens de doter le pays de capacités de traitement n'a pas été réalisé, lesdits pouvoirs publics ont, le 11 janvier 2014, interdit les exportations de minerai de nickel à partir d'Indonésie en édictant plusieurs règlements (pour plus de détails sur les restrictions à l'exportation et l'interdiction des exportations de minerai de nickel, voir les considérants 405 à 413).

(320) En 2017, les pouvoirs publics indonésiens ont partiellement levé l'interdiction en autorisant l'exportation du minerai de nickel dont la teneur en nickel ne dépasse pas 1,7 % et dans certaines quantités. Ces exportations étaient soumises à un droit à l'exportation de 10 %, tandis que les exportateurs étaient tenus de prouver que la construction de leur installation de traitement se déroulait conformément au calendrier. La raison derrière ces dispositions était qu'à l'époque l'Indonésie ne possédait pas la technologie requise pour traiter le minerai de nickel d'une teneur en nickel inférieure à 1,7 % et le transformer en produits à valeur ajoutée, ce qui convenait davantage aux batteries pour véhicules électriques qu'à l'acier (voir plus loin dans la section 4.4). Néanmoins, les pouvoirs publics indonésiens ont totalement interdit l'exportation de tout minerai de nickel en 2020. Cette réintroduction de l'interdiction de ce minerai à faible teneur était justifiée par le fait que les sociétés chinoises entendent construire des fonderies pour ce type de minerai de nickel, susceptibles de servir à la fabrication de batteries pour véhicules électriques.

(321) Au fil des ans, et grâce à l'exigence de traitement en Indonésie ainsi qu'aux restrictions à l'exportation imposées sur le minerai de nickel par les pouvoirs publics indonésiens, plusieurs fonderies pour ce minerai ont vu le jour. La demande nationale de minerai de nickel a également connu une hausse grâce aux mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens pour attirer en Indonésie la capacité de fusion précédemment établie en Chine. En effet, par l'intermédiaire des plans de travail et budgets (ci-après «RKAB» — Rencana Kerja dan Anggaran Biaya) visés au considérant 414, les pouvoirs publics indonésiens ont la main sur la production du minerai de nickel. Les pouvoirs publics indonésiens maintiennent également les prix sur le marché national bien en dessous des prix à l'international afin de conférer un avantage aux fonderies et aux producteurs d'acier inoxydable.

Tableau 3

Minerai de nickel indonésien (en millions de tonnes)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Production	7,81	7,84	20,92	26,0	32,0	61,0	48,0
Exportations	4,16	0	0	4,88	19,7	32,3	0

Source: Réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire et https://www.statista.com/statistics/707267/production-of-nickel-ore-in-indonesia/

(322) La coopération bilatérale en matière de traitement préférentiel visant à amorcer et favoriser la création et la croissance de l'industrie indonésienne de l'acier inoxydable, entreprise par les pouvoirs publics indonésiens avec les pouvoirs publics chinois, remonte au début des années 2000. Elle consiste en un certain nombre de documents bilatéraux instaurant le cadre stratégique et juridique entraînant l'adoption de plusieurs politiques de soutien et programmes préférentiels spécifiques constituant des subventions passibles de mesures compensatoires couvertes par cette enquête (voir les principaux documents bilatéraux au considérant 548).

(323) La coopération bilatérale a spécifiquement eu lieu dans le parc industriel indonésien de Morowali (ci-après le «parc de Morowali»). Il s'agit d'un parc industriel situé dans la région du Sulawesi, où l'Indonésie et la Chine ont décidé de développer l'industrie de l'acier inoxydable.

(324) La société de gestion chargée de la mise en œuvre de la coopération bilatérale dans le parc de Morowali est une société sino-indonésienne, IMIP. Les activités de cette société ont officiellement débuté en octobre 2013.

4.4. **Fourniture de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate**

4.4.1. *La plainte et le régime de subventions*

(325) Le plaignant a soutenu que les pouvoirs publics indonésiens contrôlent le secteur du minerai de nickel et que les prix de ce minerai sont faussés en Indonésie du fait de leur intervention. Le nickel contenu dans le minerai de nickel constitue le composant clé de l'acier inoxydable ainsi que le principal facteur de détermination du prix de ce dernier. D'après le plaignant, les pouvoirs publics indonésiens, en intervenant sur le marché du minerai de nickel, ont veillé à ce que le prix des matières premières nécessaires à la production de l'acier inoxydable reste considérablement plus faible que les prix à l'international, de manière à favoriser les producteurs-exportateurs de SSCR en Indonésie.

4.4.2. *Base juridique*

(326) Le ministère de l'énergie et des ressources minérales (ci-après le «MERM»), représenté par le directeur général des minéraux et du charbon, gouverne la politique en matière d'extraction dont relève le minerai de nickel. Les exportations de minéraux sont également régies par le ministère du commerce, représenté par le directeur général du commerce extérieur.

(327) Les pouvoirs publics centraux et fédéraux jouent un rôle crucial dans l'industrie minière, par la mise en œuvre à l'échelle nationale de politiques, de normes, de lignes directrices et de critères applicables à ce secteur, de même que par la définition des procédures d'octroi des licences d'exploitation minière. D'autre part, les pouvoirs publics indonésiens participent activement au développement, au contrôle, à l'évaluation et à la résolution de conflits dans le secteur.

(328) L'industrie minière est strictement réglementée en Indonésie. Divers organes des pouvoirs publics publient un grand nombre de règlements, qui évoluent sans cesse et contrôlent et supervisent chaque aspect du secteur minier, tel qu'indiqué ci-dessous. Les bases juridiques des règles et règlements pertinents sont les suivantes:

— loi n° 17 instituant le Plan national de développement à long terme («RPJPN») pour la période 2005-2025;

— loi n° 4 de 2009 relative à l'extraction de minéraux et de charbon (ci-après la «loi de 2009 relative à l'extraction minière»), telle que modifiée par la loi n° 3 de 2020 (ci-après la «loi de 2020 relative à l'extraction minière»);

— règlement gouvernemental n° 55 de 2010 (ci-après le «RG 55/2010») relatif à l'orientation et à la surveillance de la mise en place de la gestion des activités d'extraction de minéraux et de charbon;

— règlement gouvernemental n° 23 de 2010 (ci-après le «RG 23/2010»), tel que modifié par le règlement gouvernemental n° 24 de 2012 (ci-après le «RG 24/2012») relatif à la mise en place des activités d'extraction de minéraux et de charbon;

— règlement du MERM n° 27 de 2013 relatif aux procédures et à la fixation du prix de la cession des actions et aux modifications de l'investissement en capitaux dans les secteurs du charbon et de l'extraction minière (ci-après le « MERM 27/2013»);

— règlement gouvernemental n° 1 de 2014 (ci-après le «RG 1/2014») relatif à la deuxième modification du RG 23/2010, tel que modifié à nouveau par le RG 24/2012 relatif à la mise en œuvre des activités d'extraction de minéraux et de charbon;

— règlement du MERM n° 1/2014 (ci-après le «MERM 1/2014») relatif à la valorisation de la valeur ajoutée des minéraux grâce au traitement et à l'affinage des minéraux dans le pays;

— règlement gouvernemental n° 77 de 2014 (ci-après le «RG 77/2014»), la troisième modification du RG 23/2010;

— règlement gouvernemental n° 1 de 2017 (ci-après le «RG 1/2017»), la quatrième modification du RG 23/2010 relatif à l'extraction de minéraux et de charbon;

— règlement du ministère du commerce n° 01/M-DAG/PER/1/2017 relatif aux dispositions applicables aux exportations pour les produits miniers traités et purifiés;

— règlement du MERM n° 5 de 2017 (ci-après le «MERM 5/2017») relatif aux améliorations de la valeur ajoutée des minéraux grâce aux activités de traitement et d'affinage des minéraux dans le pays;

— règlement du MERM n° 7 de 2017 (ci-après le «MERM 7/2017») relatif à la procédure de fixation du prix de référence pour les ventes de minéraux et de charbon;

— règlement du MERM n° 9 de 2017 relatif aux procédures de cession et au mécanisme de fixation du prix de la cession d'actions pour les activités d'extraction de minéraux et de charbon (ci-après le «MERM 9/2017»), tel que modifié par le MERM 43/2018;

— règlement gouvernemental n° 48 de 2017 (ci-après le «RG 48/2017»);

— règlement PMK n° 13/PMK.010/2017 et règlement PMK n° 164/PMK.010/2018 du ministère des finances établissant les taux de droit à l'exportation pour les diverses formes de minéraux métalliques traités;

— décret du MERM n° 2946 K/30/MEM/2017 relatif à la formule de calcul pour la fixation du prix de référence des métaux et des minéraux;

— règlement du MERM n° 25 de 2018 (ci-après le «MERM 25/2018») relatif aux activités d'extraction de minéraux et de charbon (qui a abrogé le MERM 5/2017);

— règlement du MERM n° 26 de 2018 (ci-après le «MERM 26/2018») relatif à la mise en œuvre de bonnes pratiques d'extraction et à la supervision de l'extraction de minéraux et de charbon;

— règlement du MERM n° 11 de 2018 (ci-après le «MERM 11/2018») relatif à la procédure d'octroi d'une surface, d'octroi d'une concession minière et d'élaboration de rapports dans les activités d'extraction de minéraux et de charbon, remplacé par le règlement du MERM n° 7 de 2020 (ci-après le «MERM 7/2020») relatif à la procédure d'octroi d'une région (attribution de la zone minière), d'octroi d'une concession minière et d'élaboration de rapports sur les activités d'extraction de minéraux et de charbon;

— règlement du MERM n° 22 de 2018 (ci-après le «MERM 22/2018») concernant la modification du MERM 11/2018 relatif à la procédure d'octroi d'une surface, d'octroi d'une concession minière et d'élaboration de rapports dans les activités d'extraction de minéraux et de charbon;

— règlement du MERM n° 11 de 2019 (ci-après le «MERM 11/2019»), la deuxième modification du MERM 25/2018 relatif aux activités d'extraction de minéraux et de charbon;

— règlement du MERM n° 7 de 2020 relatif à la procédure d'octroi d'une région (attribution de la zone minière), d'octroi d'une concession minière et d'élaboration de rapports sur les activités d'extraction de minéraux et de charbon (ci-après le «MERM 7/2020»);

— règlement du MERM n° 11 de 2020 (ci-après le «MERM 11/2020») relatif à la troisième modification du règlement du MERM 7/2017 relatif à la procédure de fixation des prix de référence pour les ventes de minéraux, de métaux et de charbon; et

— décision du MERM n° 84 K/32/MEM/2020 relative aux lignes directrices pour les offres, les évaluations et le calcul des prix de la cession des actions dans les activités d'extraction de minéraux et de charbon.

4.4.3. *Conclusions de l'enquête*

(329) D'entrée de jeu, la Commission a constaté qu'un producteur-exportateur de SSCR s'était procuré le minerai de nickel sur le marché national, auprès de sociétés liées ou non, pour ensuite le fondre et s'en servir pour la fabrication de produits de SSCR.

(330) La fourniture de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate est l'une des mesures clés prises par les pouvoirs publics indonésiens dans le contexte de leur coopération avec les pouvoirs publics chinois dans le but de garantir le développement de l'ensemble de la chaîne de valeur industrielle de l'industrie de l'acier inoxydable en Indonésie.

(331) En 2007, les pouvoirs publics indonésiens ont promulgué la loi n° 17 instituant le Plan national de développement à long terme («RPJPN») ([72]) pour la période 2005-2025. Le RPJPN a fait du secteur industriel un moteur de croissance pour consolider la structure économique du pays. Le secteur minier, y compris celui du minerai de nickel, était, entre autres, censé soutenir ce plan. Le plan insistait sur l'amélioration de la valeur ajoutée dans le secteur primaire, dont le secteur minier, comme étant l'objectif majeur destiné à stimuler la compétitivité sur le plan local et international et à renforcer le tissu industriel du pays. Le développement de la chaîne de valeur par l'intermédiaire du traitement des produits et de la diversification (développement en aval), du renforcement structurel (développement en amont) et de l'intégration verticale (développement en amont et en aval) était expressément mentionné dans le RPJPN. Le développement de l'industrie manufacturière s'articulerait autour de sous-secteurs qui répondent à plusieurs critères, notamment le traitement des ressources naturelles en Indonésie et un potentiel d'essor des exportations.

(332) Tel que décrit aux considérants 317 et suivants, les pouvoirs publics indonésiens ont promulgué en 2009 la loi relative à l'extraction minière, conformément à leur objectif d'augmentation de la valeur ajoutée des minéraux en Indonésie. Plusieurs règlements d'exécution, y compris un certain nombre de modifications, ont été publiés par les pouvoirs publics indonésiens dans la poursuite des objectifs de la loi de 2009 relative à l'extraction minière. Cette dernière a apporté divers changements d'ordre réglementaire en ce qui concerne le système d'octroi des concessions minières, les redevances, la participation étrangère et les exportations de matières premières. La loi de 2009 relative à l'extraction minière a été modifiée par la loi de 2020 relative à l'extraction minière, promulguée le 10 juin 2020. Cette nouvelle loi, qui importe peu pour l'enquête du fait qu'elle n'est entrée en vigueur qu'à la toute fin de la période d'enquête, a confirmé ou élargi davantage certaines exigences applicables aux sociétés minières.

(333) La loi de 2009 relative à l'extraction minière accordait aussi bien à l'État central qu'aux pouvoirs publics régionaux les pouvoirs d'octroyer les concessions minières, selon l'emplacement de la zone d'extraction, l'origine de la concession et la nature de l'investissement réalisé par la société minière.

(334) La loi de 2009 relative à l'extraction minière a introduit un nouveau système d'octroi d'actes de concession, qui a remplacé l'ancien système des contrats de travail et le système local «Kuasa Pertambangan» (ci-après le «KP») ou système du titre minier. Au titre de ce nouveau système, deux types de baux miniers revêtent une importance commerciale:

a) la concession d'extraction (ci-après l'«IUP» — Izin Usaha Pertambangan) est un permis d'exploitation minière requis pour mener des activités d'extraction au sein d'une zone dite «IUP» désignée, qui se divise en: i) l'IUP de prospection, valide pour une période maximale de huit ans pour les mines de minéraux métalliques; ii) l'IUP d'activités de production (ci-après l'«IUP-AP»), valide pendant une période maximale de 20 ans pour les mines de minéraux métalliques, les mines de minéraux non métalliques spécifiées et les mines de charbon, pouvant être prolongée pour deux périodes supplémentaires de 10 ans. La loi de 2009 relative à l'extraction minière garantit donc que les titulaires des permis de prospection se verront accorder des permis de production;

b) la concession d'extraction spéciale (ci-après l'«IUPK» — Izin Usaha Pertambangan Khusus) est un permis d'exploitation minière spécial délivré par le MERM pour les zones réputées être des «Zones de réserve d'État», qui se divise en: i) l'IUPK de prospection, valide pour une période maximale de huit ans pour les mines de minéraux métalliques et ii) l'IUPK d'activités de production (ci-après l'«IUPK-AP»), valide pour une période maximale de 20 ans pour les mines de minéraux métalliques. En vertu de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, une IUPK doit d'abord être proposée par l'intermédiaire d'un appel d'offres aux sociétés détenues par l'État ou la région. Si aucune de ces parties ne manifeste un intérêt, l'IUPK peut alors faire l'objet d'appels d'offres dans le secteur privé. Les IUPK sont délivrées pour un type de minéral spécifique uniquement, ce qui rend des IUP distinctes nécessaires si un autre type de minéral doit être extrait dans la même zone couverte par les permis.

([72]) https://perpustakaan.bappenas.go.id/e-library/file_upload/koleksi/migrasi-data-publikasi/file/RP_RKP/RPJPN%202005-2025-english.pdf

(335) La loi de 2009 relative à l'extraction minière n'opère aucune distinction entre les IUP/IUPK d'activités de production qui sont intégrées aux installations de fonderie/traitement, et les IUP d'activités de production qui ne sont pas intégrées auxdites installations. Toutes les IUP d'activités de production ont été accordées pour une période maximale de 20 ans, avec la possibilité de les prolonger pour deux périodes supplémentaires de 10 ans chacune.

(336) Conformément aux réglementations applicables à l'industrie, la concession industrielle (ci-après l'«IUI» — Izin Usaha Industri) était généralement recevable comme principale concession pour les sociétés industrielles produisant tous types de produits. Le ministère de l'industrie délivre et gouverne les IUI. En 2013, l'État central a introduit un nouveau type de concession: une IUP d'activités de production pour le traitement et l'affinage (fonderie), par l'intermédiaire de règlements ministériels (plus récemment au travers du règlement du MERM 7/2020). Cette concession, qui prévoit le développement et l'exploitation d'installations de fonderie, est octroyée sous l'autorité du MERM. De cette sorte, les sociétés de traitement mènent leurs activités sur la base de deux licences.

(337) La loi de 2009 relative à l'extraction minière instaure également des sanctions administratives pour les titulaires d'une IUP, d'une IPR ou d'une IUPK qui enfreignent les dispositions, tel qu'énoncé, entre autres, aux articles 102 et 103. Ces sanctions administratives prennent la forme: a) d'avertissements par écrit; b) d'une suspension temporaire de toutes les activités de prospection ou de production, ou d'une partie de ces activités; et/ou c) d'une révocation de l'IUP, de l'IPR ou de l'IUPK (article 151 de la loi). Enfin, la loi relative à l'extraction minière établit des sanctions pénales à l'encontre des sociétés qui manquent à diverses dispositions pouvant aller jusqu'à 10 (dix) ans d'emprisonnement et une amende maximale de 10 000 000 000 IDR (dix milliards de roupies indonésiennes) en cas de déclarations mensongères des activités d'extraction et de vente (voir article 159) et de ventes ou de traitement de minéraux provenant d'entités non titulaires d'une concession valide (voir article 161).

4.4.3.1. Application des dispositions de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base

(338) La Commission a informé les pouvoirs publics indonésiens qu'elle devrait peut-être recourir aux données disponibles, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, lors de la détermination de l'existence et de l'ampleur du soutien présumé accordé à l'industrie de l'acier, y compris à travers la fourniture de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

(339) Dans son questionnaire, dans sa demande d'informations complémentaires et au cours des recoupements à distance, la Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de fournir certaines données au sujet des fournisseurs (à savoir les sociétés minières) de minerai de nickel en Indonésie et du fonctionnement de ce marché national. Ces demandes englobaient, entre autres, des questions relatives au cadre juridique et institutionnel, à l'organisation du marché du minerai de nickel, aux producteurs de ce minerai en Indonésie, aux mécanismes de fixation des prix et aux prix eux-mêmes sur le marché national et à l'exportation ainsi qu'à la détention d'actions des sociétés.

(340) À l'ouverture de la procédure, la Commission a invité les pouvoirs publics indonésiens à transmettre l'appendice B joint au questionnaire antisubvention (questionnaire à l'intention des fournisseurs de minerai de nickel) aux dix premiers producteurs et distributeurs de minerai de nickel, ainsi qu'à tout autre producteur et distributeur de ce minerai ayant fourni ce dernier aux producteurs-exportateurs. L'appendice B comprend un document au format Word («Appendix B_Input supplier») et un fichier Excel («Appendix B - Input suppliers tables»). Les pouvoirs publics indonésiens ont bien transmis le questionnaire spécifique à l'intention des fournisseurs d'intrants aux fournisseurs connus en Indonésie.

(341) Dans sa demande d'informations complémentaires envoyée aux pouvoirs publics indonésiens le 4 octobre 2021, la Commission a noté qu'elle n'avait obtenu aucune réponse à l'appendice B du questionnaire de la part des plus importants fournisseurs de minerai de nickel indonésiens. Les fournisseurs liés de minerai de nickel n'ont pas répondu non plus.

(342) En conséquence, en dépit du fait qu'il existe plus de 290 sociétés d'extraction de minerai de nickel en Indonésie, comme mentionné au considérant 378, la Commission n'a reçu une réponse que de la part d'un commerçant de minerai de nickel lié (PT Ekasa Yad Resources) qui, de toute façon, a soumis son retour en tant que société affiliée au groupe IRNC, et d'un seul producteur de minerai de nickel non lié (PT GAG Nikel). À la suite de la demande d'informations complémentaires, les pouvoirs publics indonésiens n'ont apporté que deux réponses complémentaires pour les producteurs de minerai de nickel (PT Tiran Indonesia et PT Ceria Nugraha Indotama).

(343) Les réponses des trois sociétés d'extraction de minerai de nickel étaient très lacunaires. PT GAG Nikel a refusé de transmettre une copie de sa concession et des procès-verbaux de réunions entre les actionnaires et le conseil d'administration au cours de la période d'enquête, affirmant qu'il s'agissait de documents confidentiels.

(344) PT Ceria Nugraha a fourni ses statuts et son certificat d'entreprise en indonésien uniquement. Bien que plusieurs versions des statuts aient été envoyées, elles étaient toutes en indonésien et dans un format d'image intraduisible pour l'ordinateur, de sorte que la Commission n'a pas été en mesure de les lire.

(345) PT Tiran Indonesia n'a même pas soumis de retour au document Word «Appendix B_Input supplier». Ce producteur s'est contenté de transmettre une présentation de la société en indonésien, un brouillon de l'état financier pour l'année 2019 et l'année 2020 et le fichier Excel «Appendix B - Input suppliers tables». La société n'a fait parvenir ni ses statuts ni sa concession.

(346) En ce qui concerne la société ayant fait l'objet des recoupements à distance, PT GAG Nikel, les pouvoirs publics indonésiens n'ont fourni ni ses RKAB (plan de travail et budget annuels obligatoires) pour les années 2019 et 2020, ni les rapports de production et de ventes trimestriels, semestriels et annuels présentés au MERM pour les années 2019 et 2020. Suite aux recoupements à distance des réponses de PT GAG Nikel, les pouvoirs publics indonésiens ont transmis l'acte de constitution de cette société, mais en indonésien uniquement et dans un format intraduisible pour l'ordinateur de sorte que la Commission n'a pas été en mesure de l'exploiter.

(347) Enfin, les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que le volume de production renseigné dans le RKAB, comme expliqué aux considérants 414 à 424, était fixé conformément aux volumes indiqués dans les études de faisabilité. En revanche, ils n'ont remis que quelques pages de leurs études de faisabilité et de l'analyse de l'incidence environnementale des sociétés pour lesquelles ils ont soumis le RKAB, accompagnées de certains chiffres, tandis que le texte portant sur ces chiffres était couvert de noir sans aucune explication, laissant entendre que les pouvoirs publics indonésiens empêchaient délibérément la Commission d'évaluer la manière dont les sociétés minières fixaient leurs volumes de production annuels.

(348) Par ailleurs, la Commission a décelé des écarts concernant la consommation globale de minerai de nickel sur le marché indonésien. La Commission n'a pas été capable de rapprocher ces données avec les achats de minerai de nickel des producteurs-exportateurs de SSCR. En outre, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas communiqué les statistiques relatives aux prix du minerai de nickel sur le marché indonésien, bien que, selon la législation en vigueur, ils collectent ces informations.

(349) Après réception de la lettre les informant de l'éventuelle application de l'article 28 du règlement de base (ci-après la «lettre relative à l'article 28»), les pouvoirs publics indonésiens ont interprété cette dernière comme étant une demande d'informations complémentaires, et ont envoyé plusieurs documents complémentaires portant sur PT GAG Nikel, tels que le RKAB de cette société pour les années 2019 et 2020, la demande/le rapport pour l'obtention du RKAB pour les années 2019 et 2020 ainsi que les rapports trimestriels de production et de ventes de tout le nickel pour les années 2019 et 2020. Tous ces documents étaient en indonésien uniquement. Les pouvoirs publics indonésiens ont également fait parvenir une réponse à l'appendice B pour Antam.

(350) Compte tenu de la présentation très tardive de ces documents, du fait qu'ils n'ont pas été remis en langue anglaise, du fait que le contexte juridique était la procédure d'application de l'article 28 et non une procédure de complément d'information, ainsi que du fait que, en toute hypothèse, la Commission ne pourrait ni vérifier ces informations ni exiger des précisions sur ces documents, ces derniers étaient inexploitables pour l'enquête. Dès lors, la Commission a pris la décision d'ignorer ces informations, tel que le prévoit l'article 28, paragraphe 3, du règlement de base, et de plutôt recourir aux données disponibles.

(351) Pour ce qui est des données incohérentes sur la consommation du minerai de nickel en Indonésie, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu que ces données étaient correctes et ont affirmé qu'elles reposaient sur la quantité de minerai de nickel consommée par le groupe IRNC, puisque ce dernier était le seul producteur d'acier inoxydable utilisant le minerai de nickel comme intrant. Il convient de noter que les pouvoirs publics indonésiens ont été invités à soumettre les chiffres de la consommation totale du minerai de nickel en Indonésie, et pas seulement de la consommation du minerai de nickel par les producteurs d'acier inoxydable. Néanmoins, comme souligné dans la lettre relative à l'article 28 envoyée aux pouvoirs publics indonésiens, ces données ne se rapprochent des données recoupées à distance relatives aux achats de minerai de nickel effectués par le groupe IRNC.

(352) En outre, par opposition à la déclaration des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle ils ne détenaient aucun relevé des prix du minerai de nickel en Indonésie, les rapports trimestriels remis par PT GAG Nikel et la demande RKAB indiquent le contraire. Dans ces documents, PT GAG Nikel rendait compte aux pouvoirs publics indonésiens de toutes ses ventes de minerai de nickel, opération par opération, informant dès lors lesdits pouvoirs publics du volume de vente, des prix de vente du minerai de nickel ainsi que des noms de ses clients.

(353) En l'absence d'une coopération suffisante, la Commission n'a pas été en mesure de recueillir toutes les informations qu'elle estimait pertinentes aux fins de ses conclusions dans le cadre de la présente enquête. Du fait de ce défaut de coopération des sociétés d'extraction de nickel, la Commission a été empêchée de collecter des documents supplémentaires et de demander des informations supplémentaires, notamment en ce qui concerne les accords de concession entre les sociétés minières et les pouvoirs publics indonésiens, y compris les conditions sous-jacentes, les redevances et les références au contexte juridique les régissant. En conséquence, en ce qui concerne la fourniture alléguée de minerai de nickel par les pouvoirs publics moyennant une rémunération moins qu'adéquate, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni les éléments de preuve et les informations nécessaires demandés par la Commission dans son questionnaire et lors des recoupements à distance.

(354) De ce fait, les pouvoirs publics indonésiens n'ayant pas communiqué d'informations indiquant le contraire, la Commission s'est partiellement appuyée sur les données disponibles afin d'établir ses conclusions concernant ces aspects de l'enquête, conformément à l'article 28 du règlement de base.

(355) Dans leurs observations sur l'information finale, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué qu'ils avaient remis les statuts de PT GAG Nikel avec l'acte d'établissement, qui avait été fourni dans la lettre datée du 19 novembre 2021. La Commission a confirmé que les statuts font partie de l'acte d'établissement. Cependant, la Commission a fait valoir que cette soumission a été faite à un stade très avancé de l'enquête et, plus important encore, que les statuts n'avaient été soumis qu'en indonésien. En conséquence, la Commission n'a pas été en mesure de les utiliser.

(356) Qui plus est, les pouvoirs publics indonésiens ont annoncé que la traduction des statuts de PT. Ceria Nugraha nécessitait du temps. En tout état de cause, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu que la Commission n'avait pas exigé la traduction de tous les documents en anglais et que, de ce fait, le manque de documents traduits ne devrait pas entraver l'enquête. Concernant le format du fichier, les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé qu'il n'avait pas été spécifié.

(357) La Commission a souligné que, dans les instructions du questionnaire antisubvention auquel l'annexe pour le fournisseur d'intrants était jointe, il est clairement écrit «Veuillez fournir une traduction en anglais de tous les documents et sources que vous soumettez en réponse à ce questionnaire». De plus, le questionnaire antisubvention a été envoyé aux pouvoirs publics indonésiens le 18 mai 2021, leur laissant dès lors suffisamment de temps pour traduire les statuts de PT. Ceria Nugraha. Quant au format du fichier, la Commission a formulé une remarque à ce sujet au considérant 344, car il ne permettait pas une traduction assistée par ordinateur, rendant donc le document inutilisable. Cette affirmation a donc été rejetée.

(358) Au sujet des RKAB, les pouvoirs publics indonésiens ont rappelé qu'ils les avaient transmis comme pièces jointes à la lettre du 8 décembre 2021. La Commission a réaffirmé que, dans leur lettre du 19 novembre 2021 (qui était la date limite imposée aux pouvoirs publics indonésiens pour la présentation des pièces nécessaires aux recoupements à distance), les pouvoirs publics indonésiens l'avaient informée que, sur une décision prise en interne, PT GAG Nikel avait décidé de ne pas envoyer les RKAB. La lettre du 8 décembre 2021 a été envoyée en réponse à la lettre relative à l'article 28. La Commission a fait remarquer que cette date était beaucoup trop tardive dans l'enquête pour qu'elle puisse prendre les nouveaux documents en considération. Plus important encore, la procédure d'application de l'article 28 et les observations que les parties intéressées peuvent formuler sont liées à la non-communication des informations et ne sauraient servir aux parties de prétexte pour remettre de nouvelles informations qui auraient dû être fournies à un stade plus précoce de l'enquête ou dans le cadre de la procédure de complément d'information. Par conséquent, la Commission a rejeté cet argument.

(359) Les pouvoirs publics indonésiens ont en outre expliqué qu'ils avaient noirci le texte qui ne se rapportait pas aux données de volume de production de manière à simplifier la lecture du document.

(360) La Commission a soutenu que les pouvoirs publics indonésiens avaient été invités à soumettre des documents complets et à ne noircir aucune partie du texte. La Commission aurait eu besoin d'avoir accès à tout le texte afin d'évaluer correctement l'ensemble des informations contenues dans les RKAB pour arriver à ses conclusions. Cet argument a par conséquent été rejeté.

(361) Concernant les données statistiques relatives à la consommation, les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que, puisque la Commission a eu recours à un échantillonnage, elle ne pouvait pas rapprocher les données portant sur la consommation nationale des quantités de minerai de nickel achetées par IRNC. La Commission a souligné, et précisé, le fait que la quantité de minerai de nickel acquise par IRNC était considérablement plus élevée que les données relatives à la consommation nationale déclarées par les pouvoirs publics indonésiens. Ainsi, il semblerait que les données transmises par les pouvoirs publics indonésiens sous-estiment grandement la production nationale de minerai de nickel. Les pouvoirs publics indonésiens n'ont fourni aucune donnée permettant de contester ces conclusions. Cette affirmation a donc été rejetée.

(362) Les pouvoirs publics indonésiens ont surenchéri en expliquant que, à l'expiration du délai, ils tentaient encore de communiquer les informations et les données, la Commission ayant annoncé dans sa lettre relative à l'article 28 qu'elle envisageait l'application dudit article. Les pouvoirs publics indonésiens ont fait valoir qu'eux-mêmes et PT. GAG Nikel n'avaient pas eu suffisamment de temps pour traduire les documents et que, au cours des recoupements à distance, la Commission ne les avait pas informés de la nécessité de traduire les documents en anglais. Au sujet de la traduction, la Commission a renvoyé aux instructions figurant dans le questionnaire et a rappelé qu'elle n'est pas tenue de répéter qu'une traduction est nécessaire à chaque fois qu'elle requiert un document. Le fait de ne pas envoyer les informations en anglais peut entraîner le recours aux données disponibles, car il est impossible d'utiliser les documents remis. La Commission réitère que les pouvoirs publics indonésiens n'ont introduit aucune demande de prorogation du délai et n'ont jamais indiqué que des travaux étaient en cours sur les documents ultérieurement soumis avec la réponse à la lettre relative à l'article 28. Qui plus est, la Commission a rappelé que les pouvoirs publics indonésiens faisaient l'objet de plusieurs enquêtes en matière de droits compensateurs, et qu'ils étaient de ce fait bien conscients que les documents doivent être soumis en anglais dans le cadre de telles enquêtes. Cet argument a dès lors été rejeté.

(363) Les pouvoirs publics indonésiens ont réitéré le contenu de leur lettre du 8 décembre 2021 en lien avec la question des données de consommation du minerai de nickel en Indonésie, affirmant qu'ils avaient présenté les données de consommation du minerai de nickel pour le secteur de l'acier inoxydable. Tel qu'expliqué au considérant 361 ci-dessus, la Commission a encore rappelé que les pouvoirs publics indonésiens avaient été invités à soumettre les chiffres de la consommation totale du minerai de nickel en Indonésie, et pas seulement de la consommation du minerai de nickel par le secteur de l'acier inoxydable.

(364) Les pouvoirs publics indonésiens ont également fait valoir qu'eux-mêmes et les sociétés minières n'avaient jamais refusé d'apporter les éléments de preuve relatifs à la participation, au contrôle et au processus décisionnel de l'État. Les pouvoirs publics indonésiens ont reconnu qu'Antam avait acquis des actions de PT GAG Nikel, mais ont réaffirmé que cette dernière reste cotée en tant qu'entité étrangère, comme expliqué au cours des recoupements à distance.

(365) La Commission a estimé que la réponse au questionnaire ne comportait aucun élément de preuve au sujet de la participation de l'État dans l'actionnaire majoritaire de PT GAG Nikel, qui n'a été évoquée qu'au cours des recoupements à distance. Par ailleurs, le fait que PT GAG Nikel est cotée en tant qu'entité étrangère n'est pas pertinent en ce qui concerne la participation de l'État. Cette affirmation a donc été rejetée.

(366) Les pouvoirs publics indonésiens ont ensuite expliqué que PT Vale ne figurait pas sur la liste des dix producteurs d'intrants principaux, car ils avaient transmis le questionnaire à destination des fournisseurs d'intrants uniquement aux fournisseurs d'intrants des producteurs-exportateurs ayant coopéré. La liste des dix plus grands producteurs d'intrants envoyée ne comprenait donc pas PT Vale.

(367) La Commission rappelle que les instructions formulées dans le questionnaire portant sur la liste des dix principaux producteurs d'intrants exigeaient clairement que les pouvoirs publics indonésiens «fournissent une liste énumérant les informations qui suivent au sujet des dix plus importants producteurs de chacun de ces intrants». Les instructions ne faisaient pas référence à la fourniture d'intrants aux producteurs-exportateurs, ce qui implique que la liste aurait donc dû inclure les dix producteurs d'intrants majeurs en Indonésie en général.

(368) Pour conclure, toutes les allégations ont été rejetées. En toute hypothèse, la Commission a noté qu'aucune de ces observations, qu'elles soient examinées une par une ou dans leur ensemble, n'aurait été susceptible d'invalider ni les conclusions en matière de défaut de coopération ni les autres aspects de l'enquête, qui ont donc été confirmés.

4.4.3.2. Analyse

(369) Au titre des articles 3 et 4 du règlement de base, trois éléments doivent se manifester pour établir l'existence d'une subvention passible de mesures compensatoires: a) une contribution financière de la part des pouvoirs publics indonésiens par l'intermédiaire d'un organisme public et/ou en chargeant les organismes privés de fournir le minerai de nickel sur le marché national, ou en leur ordonnant de le faire; b) un avantage conféré au bénéficiaire et c) la spécificité.

4.4.3.2.1. Contribution financière

(370) Concernant le premier élément, la Commission a cherché à déterminer si l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens a mené à une contribution financière sous la forme de fourniture de minerai de nickel par les pouvoirs publics moyennant une rémunération moins qu'adéquate aux producteurs-exportateurs indonésiens de SSCR par l'intermédiaire d'un organisme public ou en chargeant les organismes privés de le faire, ou en leur ordonnant de le faire, au sens de l'article 3, point 1) a), du règlement de base.

i) Sociétés minières agissant en qualité d'organisme public

(371) L'enquête a d'abord porté sur la question de savoir si les pouvoirs publics indonésiens avaient approvisionné les producteurs d'acier inoxydable en minerai de nickel par l'intermédiaire de sociétés minières agissant en tant qu'«organisme public». La norme juridique et l'interprétation applicables à cette évaluation en vertu de l'article 3, point 1) a), du règlement de base découlent de la jurisprudence de l'OMC relative au concept d'«organisme public», qui a été expliqué aux considérants 225 à 232.

(372) En résumé, il y a lieu de chercher à savoir si les sociétés minières en Indonésie sont des «organismes publics» en analysant leurs caractéristiques et fonctions essentielles, de même que leur relation avec les pouvoirs publics indonésiens.

Caractéristiques et fonctions essentielles des sociétés minières en Indonésie

(373) Les pouvoirs publics indonésiens ont mis en place un mécanisme réglementaire qui confère aux sociétés d'extraction de minerai de nickel le pouvoir d'exercer des fonctions gouvernementales.

(374) L'extraction et la gestion des minéraux en Indonésie sont des fonctions considérées comme gouvernementales en Indonésie. À cet égard, l'article 33, paragraphe 3, de la constitution de 1945 affirme que la terre, l'eau et les richesses en ressources naturelles enfouies sous terre doivent être sous le contrôle de l'État et utilisées pour la plus grande prospérité de la communauté. Comme indiqué dans le préambule de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, «la gestion de ces ressources passe obligatoirement sous le contrôle de l'État afin d'apporter une réelle valeur ajoutée à l'économie nationale dans la poursuite juste de prospérité et de richesse pour la communauté». Ainsi, tous les minéraux en Indonésie sont des ressources naturelles publiques, contrôlées et exploitées par l'État.

(375) Par l'intermédiaire de divers règlements et lois, les pouvoirs publics indonésiens déterminent quelle société est autorisée à extraire le minerai de nickel et où (les zones minières notamment). Les sociétés minières doivent être titulaires d'une concession pour extraire le minerai de nickel. Les pouvoirs publics indonésiens fixent aussi la quantité de minerai de nickel que les sociétés minières peuvent extraire. En application de l'article 5, paragraphe 3, de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, les pouvoirs publics indonésiens «sont investis du pouvoir de définir la quantité de production de chaque produit de base par an dans chaque province». De même, au titre de l'article 5, paragraphes 1 et 5, de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, les pouvoirs publics indonésiens ont, dans l'intérêt national, l'emprise sur la production et l'exportation des minéraux. Les pouvoirs publics indonésiens exigent en outre des sociétés minières qu'elles augmentent la valeur ajoutée des minéraux en imposant le traitement et la purification ultérieurs du minerai de nickel, et décident à quelles entités les sociétés minières peuvent vendre leur minerai de nickel pour ce traitement ultérieur (articles 102 à 104 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière). L'article 119 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière dispose par ailleurs que la concession «peut être révoquée par le ministre, le gouverneur, le régent/maire en vertu de leurs pouvoirs, lorsque: a) le titulaire de [la concession] ne s'acquitte pas de ses obligations déjà exposées dans [la concession] et ne respecte ni les lois ni les règlements».

(376) En conséquence, l'environnement juridique et économique prédominant en Indonésie, tel qu'il est davantage détaillé aux considérants 396 à 400, indique que les sociétés minières extrayant le minerai de nickel sont étroitement liées aux pouvoirs publics dans l'exercice de leurs fonctions gouvernementales. Plus particulièrement, l'ambition de ces sociétés minières, qui sont souvent détenues par l'État, est de matérialiser les politiques indonésiennes relatives à la manière de gérer les ressources naturelles de façon à servir au mieux le développement national et à y contribuer.

Relations avec les pouvoirs publics indonésiens: participation et indices formels du contrôle exercé par les pouvoirs publics indonésiens

(377) En premier lieu, la Commission a recherché des informations sur la participation de l'État, ainsi que d'autres indices formels du contrôle exercé par les pouvoirs publics au sein des sociétés d'extraction de minerai de nickel détenues par l'État. À cette fin, la Commission a dû se fier presque uniquement aux données disponibles, conformément à l'article 28 du règlement de base, en raison du refus des pouvoirs publics indonésiens et des sociétés d'extraction de nickel de fournir les éléments de preuve relatifs à la participation, au contrôle et au processus décisionnel ayant abouti à la fourniture du minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate, comme mentionné aux considérants 338 à 354.

(378) Les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que, au cours de la période d'enquête, plus de 290 producteurs de minerai de nickel existaient en Indonésie. Ils ont transmis une liste énumérant les dix producteurs de minerai de nickel les plus importants, en précisant que seul l'un d'eux appartenait à l'État, à savoir Antam. Les pouvoirs publics indonésiens ont d'autre part fait valoir qu'ils ne jouissaient d'aucune participation dans les sociétés répertoriées comme des sociétés privées, d'aucun contrôle sur ces sociétés ni d'aucune relation avec celles-ci. Qui plus est, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu qu'aucun fonctionnaire d'État n'est membre du conseil d'administration de PT Aneka Tambang. Il y a lieu de remarquer qu'Antam n'a pas répondu à l'appendice B mentionné au considérant 340 dans le délai imparti. Les pouvoirs publics indonésiens n'ont envoyé une réponse à l'appendice B pour Antam qu'après avoir été informés de l'application de l'article 28, comme expliqué au considérant 349, de sorte que cette réponse ne pouvait plus être recoupée à distance.

(379) De plus, les pouvoirs publics indonésiens ont indiqué que la production nationale de nickel était générée par les sociétés d'État à hauteur de 6 % en 2019 et de 4 % en 2020.

(380) Dans sa demande d'informations complémentaires, la Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de communiquer la part de marché de chacun des dix plus grands producteurs de minerai de nickel, ou, s'ils ne disposaient pas de ces données, leur chiffre d'affaires respectif. À la suite de cette demande, les pouvoirs publics indonésiens ont bien remis une autre liste des dix sociétés d'extraction de minerai de nickel les plus importantes en fonction de leur volume de production de ce minerai en 2019 et en 2020. En tout, ces sociétés représentaient respectivement 37 % et 42 % de la production nationale totale. Seuls deux producteurs se chevauchaient dans les deux listes des dix plus grands producteurs de minerai de nickel.

(381) Dans sa demande d'informations complémentaires, la Commission a aussi invité les pouvoirs publics indonésiens à fournir la structure de l'actionnariat des dix plus grands producteurs de minerai de nickel renseignés en réponse au questionnaire. Elle les a de plus incités à communiquer la structure de l'actionnariat des dix producteurs de minerai de nickel les plus importants recensés comme étant d'importants fournisseurs pour IRNC.

(382) Les pouvoirs publics indonésiens ont répliqué que, hormis Antam, qui était une société cotée en bourse, les autres sociétés n'étaient pas cotées à la bourse indonésienne et que, de ce fait, ils ne pouvaient pas obtenir les informations portant sur la structure de leur actionnariat. De surcroît, ils ont remis la structure de l'actionnariat de deux sociétés figurant dans la deuxième liste des dix plus grands producteurs de minerai de nickel, qui a démontré que ces deux sociétés étaient privées. Toujours concernant la liste des sociétés fournie par la Commission, les pouvoirs publics indonésiens ont fait parvenir la structure de l'actionnariat de six sociétés indiquées comme étant des sociétés privées. Enfin, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu que l'unique producteur-exportateur qui se procurait du minerai de nickel en Indonésie ne le faisait qu'auprès de fournisseurs privés.

(383) L'enquête a révélé que l'affirmation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle ils ne disposaient d'aucune information relative à la structure de l'actionnariat des sociétés d'extraction de nickel était factuellement incorrecte. Au contraire, la Commission a constaté que les pouvoirs publics indonésiens surveillaient de près la propriété des sociétés minières. Premièrement, lorsqu'une société demande l'obtention d'une concession minière (telle qu'une IUP ou une IUPK), elle doit faire connaître sa structure d'actionnariat aux autorités indonésiennes respectives, car il existe certaines restrictions quant à la participation étrangère. Au titre du RG 77/2014 ([73]), la participation étrangère aux IUP et IUPK de prospection peut atteindre jusqu'à 75 %. Les pourcentages pour la participation étrangère aux IUP/IUPK débutent à 49 %, puis augmentent progressivement jusqu'à atteindre 60 % si l'opération comporte des activités de traitement/d'affinage, et jusqu'à 70 % encore si l'opération est souterraine. Deuxièmement, la structure de l'actionnariat est aussi nécessaire pour que les pouvoirs publics indonésiens puissent mettre en œuvre l'exigence de cession en application de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, telle qu'elle est appliquée par le RG 1/2017 et le MERM 9/2017 (tel que modifié par le MERM 43/2018), comme expliqué aux considérants 425 à 433. Enfin, depuis la promulgation de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, les pouvoirs publics indonésiens ont publié plusieurs règlements exigeant l'approbation de l'État central ou des pouvoirs publics régionaux pour tout changement des actionnaires et des membres du conseil d'administration au sein des sociétés minières. Le MERM 27/2013 était le premier règlement à introduire des exigences d'approbation pour tout changement des actionnaires et des membres du conseil d'administration pour les titulaires d'une IUP. Ce règlement prescrivait essentiellement l'approbation du MERM ou des chefs des pouvoirs publics régionaux (selon leur pouvoir respectif) pour tout changement des actionnaires et des membres du conseil d'administration au sein des sociétés minières titulaires d'une IUP. Le dernier règlement à ce sujet est le RG 48/2017 ([74]). Du reste, la structure de l'actionnariat de PT GAG Nikel était comprise dans la demande/le rapport pour l'obtention du RKAB pour cette société soumis par les pouvoirs publics indonésiens en réaction à l'application de l'article 28, comme énoncé dans le considérant 349. En conséquence, lorsque, chaque année, une société minière dépose sa demande d'obtention du RKAB obligatoire, elle doit inclure sa structure d'actionnariat dans le dossier d'information remis à cette fin au MERM. De ce fait, il a fallu que la Commission recoure aux données disponibles sur la base de l'article 28 du règlement de base afin de combler les écarts survenant suite au manque de coopération de la part des pouvoirs publics indonésiens concernant la propriété des sociétés minières et le contrôle exercé sur ces sociétés.

(384) En premier lieu, la Commission a étudié les informations très limitées présentées au cours de l'enquête au sujet de la propriété des sociétés minières et du contrôle exercé sur ces sociétés. En réponse à l'appendice B de PT GAG Nikel, il a été constaté qu'Antam était un actionnaire minoritaire et que la majorité des actions étaient détenues par une autre société. Dans leur réponse au questionnaire, les pouvoirs publics indonésiens n'ont communiqué aucune information spécifique relative à la nature publique des actionnaires de cette société. Pourtant, selon les sources publiques trouvées par la Commission ([75]), il s'est avéré que les pouvoirs publics indonésiens étaient dans les faits l'actionnaire réel de cette société et qu'ils en avaient la pleine propriété. Cet élément a par la suite été confirmé lors des recoupements à distance des réponses pour PT GAG Nikel. Compte tenu de ce qui précède, il était manifeste que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas fourni d'informations complètes et correctes sur la propriété ultime réelle de cette société.

([73]) http://www.gbgindonesia.com/en/main/legal_updates/government_changes_divestment_requirements_for_mining_companies_in_indonesia.php

([74]) https://jdih.esdm.go.id/peraturan/Permen%20ESDM%20Nomor%2048%20Tahun%202017.pdf

([75]) Rapport annuel 2020 d'Antam, p. 296, disponible à l'adresse suivante: https://www.antam.com/en/reports/annual-reports

(385) Également, il convient de souligner que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait figurer PT Vale dans la liste des sociétés d'extraction de minerai de nickel les plus importantes du pays. Toutefois, si l'on s'appuie sur les données accessibles au public, PT Vale a extrait, en 2019, environ 4,2 millions ([76]) de tonnes de minerai de nickel, une quantité supérieure à celles extraites la même année par les plus grandes sociétés d'extraction de minerai de nickel énumérées par les pouvoirs publics indonésiens. Un autre élément est que, par l'intermédiaire de PT Indonesia Asahan Aluminium (ci-après «Inalum») ([77]), l'État est aussi détenteur de 20 % des parts de PT Vale Indonesia ([78]). Les pouvoirs publics indonésiens sont devenus actionnaires de PT Vale en 2020, en application de leur exigence de cession d'actions par des sociétés sous contrôle étranger. Il convient d'ajouter qu'en réponse à la lettre relative à l'article 28, les pouvoirs publics indonésiens ont assuré que PT Vale n'était pas une société d'État (sans pour autant commenter les 20 % de parts qu'ils possèdent dans cette même société) et qu'elle ne produisait et ne vendait pas du minerai de nickel, mais des mattes de nickel. Bien que PT Vale soit effectivement un fabricant de mattes de nickel, elle est également propriétaire d'une mine de minerai de nickel en Indonésie ([79]) et extrait ce minerai pour son usage captive.

(386) Il en ressort que les pouvoirs publics indonésiens ont transmis des informations inexactes en ce qui concerne les fournisseurs de nickel les plus importants, tout en se contredisant entre ce qu'ils ont déclaré dans la réponse au questionnaire et à la demande d'informations complémentaires et ce qu'ils ont expliqué lors des recoupements à distance des réponses. Par ailleurs, les pouvoirs publics indonésiens ont présenté des données non fiables non seulement pour la consommation du minerai de nickel, comme expliqué au considérant 351, mais aussi pour son volume de production, étant donné qu'ils n'ont pas tenu compte de la production de ce minerai destinée à la consommation captive. Ces incohérences flagrantes sèment le doute sur l'exactitude et la fiabilité des déclarations des pouvoirs publics indonésiens quant à ces aspects de l'enquête.

(387) Compte tenu des informations limitées et incohérentes fournies par les pouvoirs publics indonésiens et des écarts substantiels ainsi survenus à propos de la participation de l'État et de l'exercice d'un contrôle sur les sociétés d'extraction de minerai de nickel, la Commission a mené ses recherches à l'aide de sources accessibles au public, de manière à combler ces lacunes. Malheureusement, très peu de données sont accessibles au public en ce qui concerne la propriété des sociétés minières, y compris les sociétés les plus importantes, et le contrôle exercé sur ces sociétés. Malgré cela, ces recherches ont permis de dévoiler que, en dehors des parts d'Antam ([80]), l'État détient également des parts de PT GAG Nikel et de PT Weda Bay Nickel ([81]) par l'intermédiaire d'Antam, en dépit de l'assertion des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle ils ne disposaient d'aucune information portant sur la structure de l'actionnariat de PT Weda Bay Nickel.

(388) Outre ce qui précède, les recherches de la Commission ont démontré qu'une autre société d'État, à savoir PT Timah TbK, conduit ses activités d'extraction de nickel au travers de sa filiale PT Tim Nikel Sejahtera dans le Sulawesi du Sud-Est ([82]). L'actionnaire de PT Tonia Mitra Sejahtera, une des sociétés mentionnées par les pouvoirs publics indonésiens, et le ministère du commerce d'Indonésie.

(389) La Commission a ensuite calculé la part des sociétés d'État sur la base des pourcentages de la production nationale renseignés par les pouvoirs publics indonésiens lors de l'enquête. Même en tenant compte des informations accessibles au public pour le nombre très restreint de sociétés (cinq) comparé au nombre total des sociétés minières signalées par les pouvoirs publics indonésiens (plus de 290), on peut conclure que la part des sociétés d'État dans la production totale pour l'année 2020 était supérieure à 27 % ([83]) (les parts de PT Vale et de PT Tim Nikel Sejahtera ne figuraient pas dans les informations remises par les pouvoirs publics indonésiens). Ce pourcentage représente déjà à lui seul une part de marché considérable des sociétés détenues par l'État, et il convient de partir du principe qu'il est sous-estimé, car il est très probable que d'autres sociétés d'État se trouvent parmi les nombreuses autres sociétés minières pour lesquelles aucune information accessible au public n'était disponible. Sur la base de l'article 28, la Commission a donc pu déduire qu'une plus grande part des sociétés minières produisant du minerai de nickel étaient en réalité détenues par l'État. Ce pourcentage ne peut qu'augmenter compte tenu de l'obligation de cession détaillée aux considérants 425 à 434.

([76]) http://www.vale.com/indonesia/EN/investors/information-market-id/annual-reports/doc/2020-Annual-Report-PT-Vale-Indonesia-Tbk.pdf

([77]) Une société indonésienne détenue à 100 % par l'État.

([78]) http://www.vale.com/indonesia/EN/investors/information-market-id/shareholder-profile/Pages/default.aspx

([79]) http://www.vale.com/indonesia/en/business/mining/nickel/nickel-indonesia/pages/default.aspx

([80]) Les pouvoirs publics indonésiens sont l'actionnaire de contrôle d'Antam via Inalum, qui en possède 65 % des parts.

([81]) Antam détient 10 % des parts de PT Weda Bay Nickel. Antam peut accroître ses parts dans PT Weda Bay Nickel jusqu'à 25 %. Les 90 % restants sont détenus par Strand Minerals Pte. Ltd, qui est actuellement détenue à hauteur de 57 % par le groupe Tsingshan et à hauteur de 43 % par Eramet S.A (voir le rapport annuel d'Antam pour l'année 2020, page 421).

([82]) https://timah.com/userfiles/post/2103166050097BA4F96.pdf (rapport annuel 2020 de PT Timah).

([83]) PT Vale était comprise sur la base des informations accessibles au public (rapport annuel de PT Vale).

(390) La Commission a dû s'appuyer sur ses propres recherches également en ce qui concerne la gestion et le contrôle des sociétés minières en raison du manque de coopération des pouvoirs publics indonésiens. Une fois encore, des informations limitées étaient accessibles au public. Quant à Antam, la Commission a appris que, selon ses rapports annuels, le conseil des commissaires se compose de cinq membres, par rapport à quatre membres pour le conseil d'administration. Il apparaît que les pouvoirs publics indonésiens détiennent directement seulement des actions de catégorie A dans Antam avec des «actions Dwiwarna». Tous les autres actionnaires détiennent des actions de catégorie B. Les actionnaires/mandataires Dwiwarna jouissent des droits exclusifs de désigner les directeurs et le conseil des commissaires. En 2018, deux membres du conseil des commissaires sur cinq et trois membres du conseil d'administration sur quatre ont été révoqués et remplacés à la suite d'une proposition des pouvoirs publics indonésiens et de leur «mandataire». De même, en 2019, le commissaire-président, le directeur-président et deux autres directeurs ont été révoqués et remplacés à la suite d'une proposition des pouvoirs publics indonésiens et de leur «mandataire». Par ailleurs, l'actuel commissaire-président est un ancien membre des forces armées, un autre commissaire est actuellement membre de l'Agence nationale du renseignement et un autre occupe le poste d'officier au sein du MERM. Seuls deux commissaires sur les cinq sont qualifiés de «commissaires indépendants». Enfin, au sein du conseil des commissaires, un directeur est un ancien employé de PT GAG Nikel, un autre est un ancien employé d'Inalum et un autre encore est un ancien employé d'une autre société d'État. Un seul directeur vient du secteur privé.

(391) Qui plus est, le conseil des commissaires de PT GAG Nikel se compose de deux membres, tandis que le conseil d'administration se compose de deux membres d'après la réponse au questionnaire de PT GAG Nikel ou de trois membres selon le rapport annuel d'Antam pour l'année 2020. Un membre actuel du conseil des commissaires de PT GAG Nikel se trouve être l'ancien directeur des recettes liées aux minéraux et au charbon du MERM, tandis que l'ancien commissaire-président (qui ne l'est plus depuis le 20 juin 2020) était un employé d'Antam. À ce jour, le directeur-président de PT GAG Nikel et un autre directeur sont des employés d'Antam, le troisième directeur étant quant à lui en poste chez Inalum.

(392) Le conseil d'administration de PT Vale est quant à lui formé de cinq membres tandis que le conseil des commissaires réunit dix membres. Le vice-président actuel de ce conseil des commissaires est actuellement directeur des services stratégiques d'Inalum ([84]). Un membre distinct du conseil des commissaires est l'ancien ministre des communications et de l'information d'Indonésie et le directeur général adjoint de la société d'électricité indonésienne PT PLN, détenue par l'État. Un autre membre du conseil des commissaires était anciennement directeur général du MERM et commissaire-président d'Antam, et il occupe actuellement le poste d'assistant au ministre de l'industrie pour les activités liées au métal, au gaz naturel et aux ressources naturelles.

(393) En s'appuyant sur les informations du dossier et sur ses propres recherches, qu'elle a dû mener en raison du défaut de coopération général des pouvoirs publics indonésiens, la Commission en est venue à la conclusion que les sociétés minières à l'origine d'une production significative de minerai de nickel sont détenues, en tout ou partie, par l'État, tout en étant gérées et/ou contrôlées par ce dernier, en étroite relation avec les pouvoirs publics indonésiens.

Pouvoir gouvernemental et exercice d'un contrôle important par les pouvoirs publics indonésiens

(394) Outre la participation de l'État et les liens formels entre ce dernier et les sociétés minières, la Commission a vérifié si les sociétés minières sont investies d'un pouvoir gouvernemental et si elles font valoir ce pouvoir dans l'exercice de leurs fonctions gouvernementales.

(395) L'enquête a permis de confirmer que toutes les sociétés minières, indépendamment de leur participation, sont soumises à un nombre de mesures prescrites par les pouvoirs publics qu'elles sont obligées de mettre en œuvre et qui portent sur la fourniture de minerai de nickel, à savoir: 1) l'obligation de traitement dans le pays; 2) les restrictions à l'exportation et/ou l'interdiction des exportations; 3) le plan de travail et budget annuels obligatoires («RKAB»); 4) les obligations de cession; 5) le mécanisme de fixation des prix obligatoire. Ces obligations laissent clairement voir que les sociétés minières opèrent des fonctions gouvernementales.

(396) La Commission rappelle, pour contextualiser pertinemment toutes ces mesures, qu'au titre de l'article 4 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, les minéraux sont sous le contrôle de l'État. À ceci se rajoute l'objectif clé de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, qui est de maximiser la valeur ajoutée découlant des réserves de minerai de nickel pour l'économie indonésienne. Dans cette optique, la législation prévoit le contrôle par l'État des activités d'extraction de minéraux et de charbon. L'article 4, paragraphe 2, énonce que «[l]e contrôle des minéraux et du charbon par l'État au sens du paragraphe 1 est assumé par l'État central et/ou les pouvoirs publics régionaux». De plus, les pouvoirs publics indonésiens sont habilités à établir une politique relative aux minéraux accordant la priorité aux intérêts nationaux, au travers par exemple du contrôle de la production et des exportations. L'article 5, paragraphe 2, dispose que «[l]es intérêts nationaux visés au paragraphe 1 peuvent être réalisés par l'intermédiaire du contrôle de la production et des exportations». Les pouvoirs publics indonésiens ont le pouvoir de fixer la production annuelle de chaque produit de base pour chaque province. Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, «[d]ans l'exercice du contrôle au

([84]) http://www.vale.com/indonesia/EN/aboutvale/local-leadership/boc/Pages/default.aspx

sens du paragraphe 2, les pouvoirs publics ont le pouvoir de fixer la production annuelle de chaque produit de base pour chaque province». En vertu de l'article 144, les pouvoirs publics indonésiens surveillent de près la gestion des activités d'extraction. En application de cet article, les pouvoirs publics indonésiens ont promulgué le RG 55/2010 relatif à l'orientation et à la surveillance de la mise en place de la gestion des activités d'extraction. L'article 22 prévoit que la surveillance des pouvoirs publics indonésiens fait référence, entre autres, à «la réalisation de la production et des ventes, y compris la qualité et la quantité ainsi que le prix des minéraux et du charbon».

(397) En outre, en application de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, les pouvoirs publics indonésiens ont promulgué le RG 23/2010 tel que modifié par le RG 24/2012. Sur la base de l'article 89, paragraphe 1, «[le] ministre contrôle la production des minéraux et du charbon réalisée par les titulaires d'un bail minier d'activités de production de minéraux et de charbon ainsi que la production des minéraux et du charbon réalisée par les titulaires d'un bail minier spécial d'activités de production de minéraux et de charbon» et sur la base de l'article 89, paragraphe 2, «[l]e contrôle de la production de minéraux et de charbon prévu par le paragraphe 1 vise à: a) respecter les exigences environnementales; b) préserver les ressources en minéraux et en charbon; c) contrôler les prix des minéraux et du charbon». De plus, selon l'article 90, paragraphe 1, «[l]e ministre fixe la quantité nationale de production de minéraux et de charbon à l'échelle provinciale» et selon l'article 90, paragraphe 2, «[l]e ministre est habilité à déléguer aux gouverneurs son pouvoir de fixer la quantité de production de minéraux et de charbon pour les villes/districts respectifs». De surcroît, l'article 84 dispose que: «1. Les titulaires d'un bail minier d'activités de production et d'un bail minier spécial d'activités de production doivent considérer comme prioritaires les besoins nationaux en minéraux et/ou en charbon. 2. Le ministre définit les besoins nationaux en minéraux et en charbon comme prévu au paragraphe 1, ce qui comprend les besoins des industries de traitement et de l'utilisation directe nationale».

(398) Le contrôle de la production s'accompagne ultérieurement du contrôle des ventes sur le marché intérieur et des prix des minéraux. L'article 92, paragraphe 1, de ce règlement autorise le ministre à «contrôler les ventes des minéraux et du charbon effectuées par les titulaires d'un bail minier d'activités de production de minéraux et de charbon ainsi que par les titulaires d'un bail minier spécial d'activités de production de minéraux et de charbon». Par ailleurs, l'article 92, paragraphe 2, prévoit que «[l]e contrôle des ventes de minéraux ou de charbon comme prévu au paragraphe 1 vise à: a) accorder la priorité à la satisfaction des besoins nationaux en minéraux et en charbon; et b) stabiliser les prix des minéraux et du charbon».

(399) Outre le volume de production, les pouvoirs publics indonésiens assurent une surveillance stricte de toutes les opérations de ventes sur le marché national. L'article 10 du MERM 7/2017 rapporte ce qui suit: «Les titulaires d'une IUP d'activités de production de minéraux métalliques, d'une IUP d'activités de production de charbon, d'une IUPK d'activités de production de minéraux métalliques et d'une IUPK d'activités de production de charbon doivent soumettre tout contrat de vente de minéraux métalliques ou de charbon au ministre par l'intermédiaire du directeur général ou du gouverneur, en fonction de leur compétence.» En outre, l'article 11 formule ce qui suit: 1. Les titulaires d'une IUP d'activités de production de minéraux métalliques, d'une IUP d'activités de production de charbon, d'une IUPK d'activités de production de minéraux métalliques et d'une IUPK d'activités de production de charbon sont tenus de remettre des rapports portant sur l'exécution des activités de vente de minéraux métalliques ou de charbon sur une base mensuelle, au plus tard 5 (cinq) jours civils après la fin de chaque mois, au ministre par l'intermédiaire du directeur général ou du gouverneur, en fonction de leur compétence. 2. Les rapports sur les ventes de minéraux métalliques ou de charbon visés au paragraphe 1 contiennent, au moins, le prix de vente, le volume de vente, la qualité des minéraux métalliques ou du charbon faisant l'objet de la vente, le point de vente et le pays ou la région où se tient la vente.»

(400) Ces mesures illustrent déjà l'intervention marquée et la mainmise des pouvoirs publics dans le secteur minier, y compris celui du minerai de nickel, en ce qui concerne, entre autres, les objectifs de production et de vente, les contrôles des prix et le parti pris en faveur des besoins nationaux pour les minéraux extraits en Indonésie. Il ne s'agit pas ici d'un simple cadre réglementaire applicable aux activités d'extraction, mais d'un cadre conférant aux sociétés minières un pouvoir leur ayant permis de développer des fonctions gouvernementales relatives à la commercialisation et à l'offre des produits miniers servant à la poursuite des objectifs gouvernementaux pertinents. Les mesures suivantes, qui se rapportent exclusivement au secteur de l'extraction du minerai de nickel, démontrent, encore une fois, la manière dont les pouvoirs publics indonésiens exercent leur pouvoir et leur contrôle sur les sociétés minières.

Obligation de traitement dans le pays

(401) Conformément à l'article 102 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, «le titulaire d'une IUP et d'une IUPK est dans l'obligation d'accroître la valeur ajoutée des ressources de minéraux et/ou de charbon dans la mise en œuvre du développement, du traitement et de la purification ainsi que dans l'exploitation des minéraux et du charbon». Également, au titre de l'article 103, paragraphe 1, «[l]e titulaire d'une IUP d'activités de production et d'une IUPK est tenu d'entreprendre les activités de traitement et de purification des produits miniers nationaux» et au titre de l'article 103, paragraphe 2, «[l]e titulaire d'une IUP et d'une IUPK au sens du paragraphe 1 est habilité à traiter et purifier les produits miniers d'autres titulaires d'une IUP et d'une IUPK».

(402) L'obligation d'effectuer le traitement et l'affinage en Indonésie vise, entre autres, à a) accroître la valeur du secteur minier à travers ses produits de base, b) approvisionner l'industrie en matières premières, c) créer de l'emploi, et d) élever les recettes de l'État. En d'autres termes, ces dispositions imposaient aux sociétés minières extrayant le minerai de nickel l'obligation soit de construire leur propre installation de traitement/purification du nickel, soit de vendre leur produit à une telle installation dans le pays.

(403) De plus, l'article 170 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière prévoyait un «délai de grâce» de cinq ans: «Le titulaire d'un contrat de travail […] qui a déjà commencé la production doit entamer les activités de purification, au sens de l'article 103, paragraphe 1, au plus tard 5 (cinq) ans après la promulgation de la présente loi». L'article 112, paragraphe 4, du RG 23/2010, tel que modifié par le RG 24/2012, a confirmé que les titulaires d'une concession d'extraction doivent mener les activités de traitement et d'affinage en Indonésie au plus tard cinq ans après la promulgation de la loi de 2009 relative à l'extraction minière: «Les autorisations d'extraction, les baux miniers régionaux et les baux miniers à petite échelle octroyés en vertu des lois et règlements antérieurs à l'entrée en vigueur du présent règlement des pouvoirs publics restent valides jusqu'à leur expiration et doivent: […] c) entreprendre le traitement et/ou l'affinage/la fusion dans le pays au plus tard 5 (cinq) ans après l'entrée en vigueur de la loi numéro 4 de 2009 relative à l'extraction de minéraux et de charbon.»

(404) Ces obligations prouvent que les sociétés minières n'ont pas la liberté d'organiser leur production et leurs activités de traitement selon des considérations commerciales. Au lieu de cela, elles doivent observer ces obligations de production et de traitement du minerai en Indonésie de manière à accroître la valeur ajoutée pour le pays. Elles sont dès lors investies d'un pouvoir gouvernemental et mènent des activités mandatées par les pouvoirs publics en conséquence.

Restrictions à l'exportation

(405) Le 11 janvier 2014, les pouvoirs publics indonésiens ont édicté le RG 1/2014, modifiant l'article 112 du RG 24/2012 et ajoutant un nouvel article 112C. La modification majeure de l'article 112 consistait en le retrait de l'article 112, paragraphe 4, point c) du RG 23/2010, qui exigeait que le titulaire d'une concession d'exploitation minière (IUP) ou d'une concession minière à petite échelle (IPR) mène ses activités de traitement et d'affinage des minéraux dans les cinq ans suivant la promulgation de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, cette suppression s'expliquant par le fait que le délai était écoulé. Les termes clés dans cet article 112C supplémentaire étaient ceux qui suivent: 1. Les titulaires de contrats de travaux au sens de l'article 170 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière sont tenus d'affiner leurs produits miniers dans le pays et 2. Les titulaires de concessions d'exploitation minière d'activités de production (IUP-AP) visées à l'article 112, paragraphe 4, point a), du présent règlement doivent traiter et affiner leurs produits miniers dans le pays ([85]).

(406) Le même jour, le MERM 1/2014 ([86]) a été publié en tant que règlement d'exécution du RG 1/2014. Le MERM 1/2014 prévoyait des orientations sur le degré de traitement ou d'affinage devant être atteint avant l'exportation. Le MERM 1/2014 définissait les onze minéraux métalliques dont l'exportation était interdite depuis le mois de janvier 2014. Six métaux, dont le nickel, ne pouvaient être exportés que sous une forme traitée.

(407) Dans l'espoir d'atténuer les retombées de l'interdiction des exportations des minéraux non traités ou insuffisamment traités sur les sociétés minières et sur les recettes d'exportation du pays, les pouvoirs publics indonésiens ont édicté le RG 1/2017, qui autorise les sociétés minières à continuer d'exporter leurs produits semi-traités et certains types de minerais pendant une période de cinq ans à compter du 11 janvier 2017, sous réserve de certaines conditions formulées dans les règlements d'exécution. L'article 4 du MOT 01/M-DAG/PER/1/2017 disposait ce qui suit: «Les produits miniers joints à l'appendice III comme prévu à l'article 3, paragraphe 1, ne peuvent être exportés qu'aux conditions suivantes: a) une société titulaire d'une IUP d'activités de production de nickel ou d'une IUPK d'activités de production de nickel: 1. a utilisé du nickel dont la teneur est <1,7 % (inférieure à un virgule sept pour cent) à au moins 30 % (trente pour cent) de la capacité totale d'entrée de l'installation de traitement et de purification de nickel qu'elle possède; et 2. a construit ou est en train de construire une installation de purification, indépendamment ou en coopération avec d'autres parties.»

(408) Sur la base du MERM 25/2018, des règles spécifiques s'appliquaient aux minéraux métalliques présentant des critères particuliers (à savoir le nickel avec une teneur <1,7 %). Aux termes de l'article 46, paragraphe 1: «Les titulaires d'une concession d'extraction (IUP) pour les activités de production ou d'une concession d'extraction spéciale (IUPK) pour les activités de production peuvent effectuer des ventes de nickel dont la teneur est <1,7 % (inférieure à un virgule sept pour cent) ou de bauxite lavée dont la teneur en Al_2O_3 est ≥42 % (supérieure ou égale à quarante-deux pour cent) à l'étranger, dans les quantités données en ayant recours au timbre de tarification/SH (système harmonisé)

([85]) https://www.pwc.com/id/en/publications/assets/eumpublications/newsflash/2014/eumnewsflash-50.pdf
([86]) http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ins137694.pdf

conformément aux dispositions des lois et règlements au plus tard le 11 janvier 2022» et aux termes de l'article 46, paragraphe 2: «Les ventes de nickel d'une teneur <1,7 % (inférieure à un virgule sept pour cent) ou de bauxite lavée d'une teneur en Al_2O_3 ≥42 % (supérieure ou égale à quarante-deux pour cent) visées au paragraphe 1 sont effectuées si les titulaires: a) ont construit ou sont en train de construire une installation de purification; et b) payent le droit à l'exportation dans le respect des dispositions des lois et règlements.» La construction de l'installation d'affinage/de fusion était autorisée soit en indépendance soit conjointement avec d'autres parties.

(409) L'exportation de ces produits ne pouvait avoir lieu qu'au terme d'un processus d'examen conduit par un expert et avec l'approbation de la direction générale du commerce extérieur, accordée à la suite d'une recommandation du MERM. Le but de cet examen était de garantir que les produits miniers satisfaisaient à l'exigence de traitement et/ou d'affinage minimal.

(410) En février 2017, le ministère des finances a publié le PMK n° 13/PMK.010/2017 ([87]) (tel qu'ultérieurement modifié par le règlement PMK n° 164/PMK.010/2018 du ministère des finances) établissant les taux de droit à l'exportation pour les diverses formes de minéraux métalliques traités. Pour le minerai de nickel dont la concentration de Ni était <1,7 %, la taxe à l'exportation s'élevait à 10 %.

(411) Au titre du MERM 11/2019, l'interdiction de l'exportation du minerai de nickel d'une teneur en Ni inférieure à 1,7 % a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2019. Toute recommandation d'exportation concernant les exportations de minerai de nickel d'une teneur en Ni inférieure à 1,7 % ayant été publiée par le MERM avant l'édiction du MERM 11/2019 est restée valide. Toutefois, cette recommandation a pris fin le 31 décembre 2019. Le MERM 11/2019 est entré en vigueur le 1er janvier 2020. Le MERM était toujours en mesure d'émettre des recommandations d'exportation pour le minerai de nickel d'une teneur en Ni inférieure à 1,7 % jusqu'au 31 décembre 2019.

(412) De ce fait, à compter du 1er janvier 2020, tous les types de minerai de nickel sont interdits à l'exportation.

(413) Ces restrictions à l'exportation et cette interdiction d'exportation du minerai de nickel restreignent fortement la liberté des sociétés minières de vendre du minerai de nickel aux acheteurs les plus offrants à l'international. Ces sociétés ne peuvent vendre sur le marché indonésien qu'au profit de l'industrie en aval, à savoir l'industrie de l'acier inoxydable principalement, en dépit du fait que les ressources en minerai de nickel sont rares à travers le monde et que l'Indonésie est un producteur très important. Ces restrictions entraînent un nombre très limité de clients sur le marché national en tant qu'industries utilisatrices, de même que des prix bas sur ledit marché pour le minerai de nickel. Une fois encore, il est manifeste que les sociétés minières, loin d'être des acteurs du marché libre, agissent en qualité d'«organismes publics» opérant effectivement des fonctions gouvernementales.

Plans de travail et budgets annuels («RKAB»)

(414) Conformément à l'article 101 du RG 23/2010, tel que modifié par le RG 24/2012: «Les titulaires d'un bail minier et d'un bail minier spécial doivent remettre l'ensemble des données obtenues lors des opérations de prospection et de production au ministre, aux gouverneurs ou aux régents/maires compétents.» De plus, au titre de l'article 103: «Les rapports visés à l'article 101 sont des rapports périodiques portant sur les travaux menés au cours d'un délai donné et dans le cadre d'une activité déterminée, présentés par les titulaires d'un bail minier de prospection et d'un bail minier spécial de prospection, ainsi que par les titulaires d'un bail minier d'activités de production et d'un bail minier spécial d'activités de production.» En outre, «Les plans de travail et budgets annuels (RKAB) au sens de l'article 101 sont soumis au ministre, aux gouverneurs ou aux régents/maires compétents au plus tard 45 (quarante-cinq) jours ouvrables avant la fin de chaque année civile.»

(415) Le MERM 11/2018 ([88]) (tel que modifié par le MERM 22/2018 et le MERM 51/2018) définit le RKAB annuel comme un «plan de travail et un plan budgétaire annuels relatifs aux activités d'extraction de minéraux et de charbon, couvrant les aspects commerciaux, techniques et environnementaux». Le MERM 11/2018 oblige les titulaires d'une concession d'exploitation minière à préparer et transmettre le RKAB annuel au ministre ou gouverneur, selon leur compétence pour l'obtention de l'approbation [article 61, paragraphe 1, point b)]. En plus de prévoir cette obligation, le MERM 11/2018 interdit aux titulaires d'une concession d'exploitation minière de conduire toute activité de construction, d'extraction, de traitement et/ou d'affinage ainsi que de transport et de vente avant l'approbation de leur RKAB annuel.

([87]) https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2017/13~PMK.010~2017Per.pdf
([88]) http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2018/02/Peraturan-Menteri-ESDM-No.11-Tahun-2018-English-Version-.pdf

(416) Le RKAB annuel doit être soumis par les titulaires d'une concession d'exploitation minière et les titulaires d'une concession d'exploitation minière spéciale au moins 90 jours civils, et au plus tard 45 jours civils, avant, la fin de l'exercice, délai qui comprend aussi l'obtention du consentement pour le RKAB annuel.

(417) Au nom du MERM ou du gouverneur, la direction générale des minéraux et du charbon procède à une évaluation du RKAB annuel et donne son consentement ou sa réponse au sujet du RKAB annuel au plus tard 14 jours ouvrables après la date de réception en bonne et due forme du RKAB annuel complet. Les titulaires d'une IUP sont tenus de renvoyer une version révisée de leur RKAB annuel, qui doit tenir compte de la réponse de la direction générale des minéraux et du charbon, dans un délai de cinq jours au plus après réception de ladite réponse. La direction générale des minéraux et du charbon approuve la version révisée du RKAB annuel dans un délai maximal de 14 jours ouvrables après la date de réception en bonne et due forme du RKAB annuel révisé complet. Les titulaires d'une IUP et d'une IUPK de prospection, d'une IUP-AP, d'une IUPK-AP ou d'une IUP-AP spécifique au traitement et/ou à l'affinage peuvent demander à pouvoir apporter une modification à leur RKAB annuel pendant l'année en cours, si jamais leurs capacités de production venaient à évoluer. Cette demande de modification du RKAB annuel doit être déposée après que le titulaire d'une IUP a remis son deuxième rapport trimestriel et au plus tard le 31 juillet de l'année en cours. Les titulaires d'une IUP-AP et d'une IUPK-AP doivent apporter des modifications à leurs rapports sur l'étude de faisabilité, si tout changement survient en ce qui concerne les variables techniques, économiques ou environnementales, dans le respect des dispositions des règles et règlements applicables. Les titulaires d'une IUP et d'une IUPK de prospection, d'une IUP-AP, d'une IUPK-AP ou d'une IUP-AP spécifique au traitement et/ou à l'affinage doivent déclarer tout changement des activités de leurs sociétés de service d'extraction survenu pendant l'année en cours.

(418) Le MERM 11/2018 a été abrogé et remplacé par le MERM 7/2020 ([89]). Le MERM 7/2020 prévoit des dispositions similaires à celles du MERM 11/2018 pour ce qui est de l'exigence de soumission du RKAB annuel.

(419) Lors de l'enquête, les pouvoirs publics indonésiens ont fait parvenir quatre RKAB pour les sociétés d'extraction de minerai de nickel. La Commission a constaté qu'un RKAB comporte des données quantitatives, qualitatives et financières détaillées au sujet des activités de prospection, des ressources et des réserves, des activités d'extraction, des volumes de traitement et d'affinage, de la commercialisation et de l'expédition à l'exportation comme sur les marchés nationaux, de l'environnement, de la sécurité, des effectifs et des finances estimées (ventes, redevances, recettes, impôt sur le revenu).

(420) Malheureusement, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni d'études de faisabilité réelles et ont évité de prendre part aux échanges portant sur la manière dont les objectifs de production sont fixés pour chaque société, et sur la façon dont les pouvoirs publics indonésiens suivent la production effectivement réalisée et agissent par la suite à cet égard pour la période couverte par les études de faisabilité. En raison du manque de coopération sur cet aspect crucial, la Commission a dû se fier à ses déductions, en application de l'article 28 du règlement de base.

(421) Les pouvoirs publics indonésiens ont communiqué le volume de production du minerai de nickel pour la période allant de l'année 2017 à l'année 2020 en Indonésie, ainsi que la consommation nationale de ce minerai pour cette même période. Ces données accusent un écart notable entre le volume de production et le volume de consommation du minerai de nickel. Qui plus est, le volume de la consommation nationale du minerai de nickel renseigné par les pouvoirs publics indonésiens n'a pas pu être rapproché du volume des achats de ce minerai par IRNC, qui a fait l'objet de recoupements à distance, ce qui semble indiquer que les pouvoirs publics indonésiens ont remis des informations erronées concernant la consommation du minerai de nickel.

(422) Il convient aussi d'ajouter que, outre l'exigence de soumission du RKAB annuel expliquée aux considérants 414 à 419, le MERM 11/2018 exige également des titulaires d'IUP qu'ils présentent trois rapports complémentaires: a) un rapport périodique; b) un rapport final; et c) un rapport spécial, répondant à divers niveaux d'exigences, en fonction du type de titulaire d'IUP. Parmi les types d'informations sollicitées, les titulaires d'IUP doivent communiquer des informations relatives à leurs activités de production et de vente.

(423) Pendant les recoupements à distance, PT GAG Nikel a confirmé qu'elle transmettait des rapports sur une base trimestrielle, semestrielle et annuelle, renseignant le volume de production de même que le volume et la valeur des ventes de minerai de nickel. La Commission a invité la société à fournir ces rapports pour la période d'enquête. La Commission a accordé quelques jours aux pouvoirs publics indonésiens après la fin des recoupements à distance pour envoyer ces informations. Malgré cela, les pouvoirs publics indonésiens n'ont fait connaître ces données qu'après avoir été informés par la Commission de l'application de l'article 28 du règlement de base, comme expliqué au considérant 349.

([89]) http://www.apbi-icma.org/uploads/files/regulation/PERMEN%20ESDM%20NO.%207%20THN%202020%20(ENG-VERSION).pdf

(424) Les règles applicables au RKAB témoignent d'une dimension supplémentaire de l'emprise importante et stricte qu'opèrent les pouvoirs publics indonésiens, en particulier sur les objectifs de production annuels de chaque société minière. Du fait de ces règles afférentes au RKAB, la Commission a conclu que les caractéristiques et fonctions essentielles des sociétés minières sont de procurer le minerai de nickel conformément à l'objectif gouvernemental visant à soutenir l'industrie de l'acier inoxydable en aval. Le degré de communauté ou de chevauchement des caractéristiques essentielles des sociétés minières avec les objectifs et fonctions des pouvoirs publics indonésiens dans le secteur des minéraux démontre que les sociétés minières possèdent ou exercent un pouvoir gouvernemental, ou en sont investies.

Obligation de cession

(425) Au titre de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, les sociétés minières sous contrôle étranger sont tenues de céder leurs actions à des parties indonésiennes afin de promouvoir l'investissement intérieur dans le secteur minier. La loi de 2009 relative à l'extraction minière ne prévoit rien quant au niveau de la détention d'actions qui doit être cédée, laissant à l'État central la tâche de réglementer cet élément à l'avenir dans les règlements d'exécution pertinents.

(426) L'État central a progressivement modifié le pourcentage minimal de l'exigence de cession depuis la promulgation de la loi de 2009 relative à l'extraction minière. À l'heure actuelle, l'exigence de cession minimale en vigueur s'élève à 51 %, telle qu'appliquée par la quatrième modification du RG 23/2010 en 2017 (RG 1/2017) ([90]) et par le MERM 9/2017 ([91]) (tel que modifié par le MERM 43/2018 ([92])).

(427) Aux termes de l'article 97: «Les titulaires d'un bail minier et les titulaires d'un bail minier spécial couverts par les investissements étrangers doivent, après 5 (cinq) ans de production, céder leurs actions par phases, de sorte que, à la dixième année, au moins 51 % (cinquante et un pour cent) de leurs actions soient détenues par des participants indonésiens.» De plus, «La cession des actions visée au paragraphe 1 est effectuée en faveur des participants indonésiens qui comprennent les pouvoirs publics, les pouvoirs publics provinciaux, ou les pouvoirs publics de district/urbains, les entités d'État, les entités détenues par les régions ou les entités privées nationales.»

(428) Les investisseurs étrangers peuvent vendre leurs actions à des sociétés indonésiennes privées uniquement si, dans un premier temps, les pouvoirs publics, les pouvoirs publics provinciaux, ou les pouvoirs publics de district/urbains, les entités d'État ou les entités détenues par les régions ont refusé d'acheter leurs actions. La cession peut être effectuée en émettant de nouvelles actions et/ou en transférant on vendant des actions existantes, directement ou non. Il convient de souligner que, contrairement aux sociétés minières, les fonderies ne sont pas soumises à une obligation de cession.

(429) Le MERM 9/2017 dispose que le prix de cession d'une action repose sur la «juste valeur de marché», sans prendre en considération la valeur des réserves de minéraux au moment où la cession a lieu. Cette disposition relative au prix de cession d'une action a été modifiée par le MERM 43/2018, qui énonce que la juste valeur de marché ne tient pas compte des réserves de minéraux ou de charbon, à l'exception de celles qui peuvent être extraites au cours de la période couverte par les IUP-AP ou les IUPK-AP. De surcroît, la juste valeur de marché est calculée au moyen de la méthode des flux de liquidités actualisés, en mobilisant les avantages économiques au cours de la période de cession jusqu'à l'expiration de l'IUP-AP ou de l'IUPK-AP et/ou la fin de l'analyse comparative des données du marché.

(430) Sur la base du MERM 9/2017, le prix de cession réglementé d'une action deviendrait: a) le prix maximal à proposer à l'État central, aux pouvoirs publics provinciaux ou aux pouvoirs publics de régence (*kabupaten*)/municipaux; ou b) le prix minimal à proposer à une société d'État, une société détenue par la région ou à une entité privée nationale.

(431) En vertu du MERM 43/2018, la disposition ci-dessus a été modifiée, et le prix de cession réglementé d'une action devient: a) le prix maximal à proposer à l'État central, aux pouvoirs publics provinciaux ou aux pouvoirs publics de régence/municipaux, à une société d'État, à une société détenue par la région, ou à une entité ad hoc ayant été établie ou désignée par les pouvoirs publics par l'intermédiaire du MERM, conjointement avec les pouvoirs publics provinciaux ou les pouvoirs publics de régence/municipaux, une société d'État et/ou une société détenue par la région; ou b) le prix minimal à proposer à une entité privée nationale par l'intermédiaire d'un appel d'offres.

([90]) http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2017/02/PP-No.1-2017-ENGLISH-Version.pdf
([91]) http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2017/02/Permen-ESDM-No.9-2017-English-Version.pdf
([92]) https://jdih.esdm.go.id/peraturan/25_Permen%20ESDM%20No.%2043%20Tahun%202018%20tentang%20Perubahan%20atas%20Permen%20ESDM%20Nomor%209%20Tahun%202017.pdf

(432) Les pouvoirs publics (au travers du MERM) peuvent engager un évaluateur indépendant pour estimer le prix de cession d'une action. Dans l'impossibilité de parvenir à un accord sur le prix de cession d'une action, le MERM 9/2017 prévoit que les actions cédées sont proposées sur la base du prix de cession d'une action calculé comme prévu dans l'évaluation effectuée par les pouvoirs publics. Cette disposition a été retirée du MERM 43/2018.

(433) La loi de 2020 relative à l'extraction minière a conservé l'exigence de cession des actions détenues à l'étranger et exige spécifiquement que les investisseurs étrangers cèdent un nombre d'actions nécessaire pour garantir que les investisseurs indonésiens deviennent propriétaires d'au moins 51 % du total des actions de la société. Cette exigence de cession minimale est cohérente avec les exigences de cession actuelles appliquées au titre du RG 23/2010. Concernant le calendrier et les procédures pour cette cession, la loi de 2020 relative à l'extraction minière dispose que ces questions seront soumises à des règlements gouvernementaux pertinents (en l'occurrence le RG 23/2010) exigeant que ce processus de cession débute après cinq ans de production de la mine.

(434) Ces dispositions dénotent l'ambition qu'ont les pouvoirs publics indonésiens d'accroître leur forte mainmise sur les sociétés minières en consolidant leur présence et en déplaçant les sociétés minières sous contrôle étranger. Afin de garantir que cet objectif global d'approvisionnement en minerai de nickel de l'industrie nationale en aval est atteint, ces entités sont obligées, après une période relativement courte, de renoncer à leur propriété, avec un premier droit d'acquisition consacré aux pouvoirs publics indonésiens et à d'autres sociétés publiques. Il existe par ailleurs d'autres règles spécifiques relatives à l'évaluation des actions qui ne semblent pas être conformes aux négociations normales du marché qui se dérouleraient entre les opérateurs en l'absence de ces dispositions. Sur cette base, la Commission a conclu que les obligations de cession révélaient comment les pouvoirs publics indonésiens maintiennent une emprise remarquable sur la propriété et la gestion des sociétés minières, dans le but de veiller à ce qu'elles continuent d'exercer des fonctions gouvernementales dans le respect des objectifs stratégiques des pouvoirs publics indonésiens.

Mécanisme de fixation des prix obligatoire

(435) Il ressort de l'enquête que la fixation du prix du minerai de nickel est assujettie à un mécanisme gouvernemental ayant empêché la dynamique habituelle du marché de l'offre et de la demande de fixer le prix. L'évolution de la législation correspondante sur la fixation des prix démontre que les pouvoirs publics indonésiens ont activement suivi les prix du minerai de nickel au moyen de mesures spécifiques remontant à 2010. Au début, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu que le mécanisme de fixation des prix s'applique principalement dans le contexte de la perception des redevances. Par la suite, l'intervention des pouvoirs publics indonésiens sur la fixation des prix s'est renforcée au fil des ans jusqu'à l'introduction formelle dans la législation d'un mécanisme de fixation des prix spécifique obligatoire ayant codifié un mécanisme de fixation des prix qui, de facto, existait déjà. À travers les ans, et de manière significative à partir de 2017, ce mécanisme était toujours destiné à définir le prix avec une remise considérable par rapport aux prix pratiqués sur le marché international, de manière à favoriser la croissance de l'industrie de l'acier inoxydable conformément à l'accord et à la coopération bilatérale avec les pouvoirs publics chinois.

(436) Le principal objectif du mécanisme de fixation des prix est de garantir que le minerai de nickel est procuré avec une remise considérable par rapport aux prix internationaux, au profit de l'industrie de l'acier inoxydable. Parallèlement, le prix réglementé cherche à également prendre en considération les intérêts des sociétés minières pour veiller à la continuité de l'offre à ce prix réduit, et éviter les faillites et les troubles sociaux. Enfin, il assure un niveau minimal de recettes pour l'État, bien que ces recettes soient bien en deçà de ce qu'elles pourraient être s'il n'y avait eu aucune remise par rapport aux prix internationaux. Cela a été confirmé par le directeur général des minéraux et du charbon par intérim qui a déclaré, comme mentionné plus bas, qu'il avait l'intention de «rendre justice aux fonderies qui veulent les prix les plus bas possible. En revanche, [il doit] s'assurer que les activités d'extraction de nickel fournissent une marge suffisante pour les mines» ([93]).

(437) Sur la base de tous les éléments de preuve disponibles, la Commission a conclu que, au moyen du prix réglementé, les pouvoirs publics indonésiens avaient l'ambition précise de garantir que le prix du minerai de nickel présenterait une remise considérable par rapport aux prix sur le marché international, au profit de l'industrie de l'acier inoxydable. À travers ce mécanisme, les pouvoirs publics indonésiens ont opéré un contrôle ferme sur la capacité des sociétés minières à autrement fixer leurs prix à différents niveaux, sur la base de l'offre et de la demande normales sur le marché.

([93]) https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/-new-regulation-on-mineral-ore-benchmark-price-issued

Désignation des sociétés minières comme «objets nationaux vitaux»

(438) La désignation formelle des sociétés minières comme «objets nationaux vitaux» est un autre élément de preuve révélant que ces sociétés sont investies d'un pouvoir gouvernemental.

(439) L'enquête a dévoilé que les sociétés d'extraction de nickel PT Antam TBK UPBN Southeast Sulawesi, PT Ceria Nugraha Indotama et PT Vale sont formellement reconnues comme des objets nationaux vitaux dans le secteur des minéraux et du charbon ([94]). Il convient de rappeler qu'Antam est une société d'État et que l'État détient d'autre part des actions de PT Vale, tandis que PT Ceria Nugraha Indotama est une société privée.

(440) Ce statut est prévu par le décret du MERM n° 202.K/HK.02/MEM.S/2021 relatif à la deuxième modification du décret du ministre de l'énergie et des ressources minérales n° 77 K/90/MEMILIKI/2019 portant sur les objets nationaux vitaux dans les domaines de l'énergie et des ressources minérales, datant du 18 octobre 2021 ([95]). 34 sociétés actives dans les secteurs des minéraux et du charbon figurent sur la liste des objets nationaux vitaux.

(441) Les sociétés éligibles à cette qualification sont des sociétés dont les activités sont essentielles au développement économique du pays ou constituent des sources de recettes d'ordre stratégique pour l'État. Pour le secteur des minéraux et du charbon. Les objets nationaux vitaux se verront accorder la priorité absolue de la part des forces de l'ordre nationales indonésiennes pour ce qui est de l'assistance à la sécurité en cas de perturbation des activités ou de menaces. En vertu du règlement 63 de 2004 relatif à la sécurité des objets nationaux vitaux: «Le responsable du maintien des objets nationaux vitaux a pour mission la protection de chacun de ces derniers, selon le principe de sécurité intérieure.» Il dispose aussi ce qui suit: «La police nationale de la République d'Indonésie est tenue de porter assistance à la sécurité des objets nationaux vitaux» et «La police nationale de la République d'Indonésie déploie la force de protection des objets nationaux vitaux en fonction des besoins et du degré de menace estimé et/ou des troubles susceptibles de survenir.» L'État garantit de plus son intervention en cas d'action des organisations syndicales ([96]).

(442) Sur la base de ce qui précède, la Commission a conclu que le fait que les sociétés minières actives dans le secteur du minerai de nickel (qu'elles soient publiques ou privées) sont éligibles à la qualification formelle d'«objets nationaux vitaux» témoigne une fois de plus qu'elles possèdent ou exercent un pouvoir gouvernemental, ou en sont investies.

Conclusion

(443) L'environnement juridique et l'évaluation globaux exposés ci-dessus prouvent que les sociétés minières procurant le minerai de nickel sont des «organismes publics». Il est manifeste, dans l'environnement juridique et économique prédominant en Indonésie, que les sociétés minières opèrent des fonctions gouvernementales en fournissant leur minerai de nickel pour le compte des pouvoirs publics indonésiens. En effet, le minerai de nickel, à l'instar d'autres minéraux en Indonésie, constitue une ressource naturelle pleinement contrôlée et gérée par lesdits pouvoirs publics. Malgré le manque de coopération généralisé de la part des pouvoirs publics indonésiens, l'enquête a permis d'exposer qu'un certain nombre de sociétés minières à l'origine d'une production intérieure significative de minerai de nickel sont détenues, en tout ou partie, par l'État et/ou qu'elles sont gérées et/ou contrôlées par lesdits pouvoirs publics.

(444) Outre les éléments de preuve formels attestant le contrôle, les pouvoirs publics indonésiens ont instauré un cadre normatif exhaustif auquel les sociétés minières doivent se conformer. Dans une telle situation, les caractéristiques essentielles des sociétés minières laissent voir que les sociétés d'extraction de nickel, plutôt que d'être des opérateurs du marché normaux, se contentent d'appliquer le cadre établi par les pouvoirs publics indonésiens dans l'exercice de leurs fonctions gouvernementales vis-à-vis de l'industrie des SSCR. La nature continue et systémique de toutes les mesures arrêtées par les pouvoirs publics indonésiens couvre tous les aspects de la production et du traitement, de la vente, des restrictions à l'exportation et de la fixation des prix sur le marché pour le minerai de nickel, ainsi que l'emprise ferme exercée sur les sociétés étrangères par le biais des obligations de cession et la désignation formelle des sociétés minières comme «objets nationaux vitaux».

(445) La Commission en est donc venue à conclure que les pouvoirs publics indonésiens octroient une contribution financière sous la forme de l'approvisionnement en minerai de nickel des fonderies liées aux producteurs d'acier inoxydable, au travers des sociétés minières nationales agissant en tant qu'organismes publics au sens de l'article 3, point 1) a) iii), du règlement de base.

([94]) https://cerindocorp.com/News/61835aaa4161220b3a25ea7d
([95]) https://cerindocorp.com/News/61835aaa4161220b3a25ea7d
([96]) https://industriallindah.com/tag/obyek-vital-nasional/

ii) Sociétés minières visées par l'action de charger ou d'ordonner des pouvoirs publics indonésiens

(446) Outre ses conclusions selon lesquelles les sociétés minières sont des «organismes publics» au sens de l'article 3, point 1) a), du règlement de base, la Commission a aussi procédé à l'étude de la question subsidiaire cherchant à déterminer si les pouvoirs publics indonésiens octroyaient une contribution financière en chargeant les sociétés d'extraction de minerai de nickel (en tant qu'organismes privés) de vendre ce minerai aux producteurs d'acier inoxydable moyennant une rémunération moins qu'adéquate, ou en leur ordonnant de le faire, au sens de l'article 3, point 1) a) iv), du règlement de base.

Norme juridique

(447) L'article 3, point 1) a) iv), second tiret, du règlement de base, indique qu'il y a contribution financière si les pouvoirs publics: «chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés aux points i), ii) et iii), qui sont normalement de leur ressort, ou lui ordonnent de le faire, la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics». Le type de fonctions décrit par l'article 3, point 1) a) iii), du règlement de base, se présente lorsque «les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens […]». Ces dispositions sont le reflet de l'article 1.1, points a) 1) iii) et iv), de l'accord SMC et doivent être interprétées et appliquées à la lumière de la jurisprudence pertinente de l'OMC.

(448) Le groupe spécial de l'OMC chargé du dossier États-Unis — Restrictions à l'exportation a statué qu'il résultait du sens ordinaire des deux mots «charger» et «ordonner» figurant à l'article 1.1, point a) 1) iv), de l'accord SMC que l'action des pouvoirs publics doit comporter une notion de délégation (dans le cas de l'action de charger) ou de commandement (dans le cas de l'action d'ordonner). Il a rejeté l'argument des États-Unis fondé sur le lien de cause à effet et a exigé une action explicite et positive de délégation ou de commandement. Cependant, dans une affaire ultérieure (États-Unis — Droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour DRAM), l'Organe d'appel a considéré que le remplacement des mots «chargent» et «ordonnent» par la notion de «délégation» et de «commandement» est un critère trop rigide. Selon l'Organe d'appel, une «action de charger» se produit lorsque des pouvoirs publics donnent une responsabilité à un organisme privé, et l'«action d'ordonner» désigne les situations où les pouvoirs publics exercent leurs pouvoirs sur un organisme privé. Dans les deux cas, les pouvoirs publics utilisent un organisme privé comme mandataire pour effectuer la contribution financière, et «dans la plupart des cas, on s'attendra à ce qu'une action de charger ou d'ordonner visant un organisme privé comporte une forme quelconque de menace ou de persuasion».

(449) Parallèlement, l'article 1.1, point a) 1) iv), de l'accord SMC n'autorise pas les membres à appliquer des mesures compensatoires à des produits «chaque fois que des pouvoirs publics exercent simplement leurs pouvoirs généraux de réglementation» ou lorsque les pouvoirs publics interviennent sur le marché d'une façon quelconque, «ce qui peut avoir ou non des résultats particuliers simplement en fonction des circonstances factuelles données existant sur le marché et de l'exercice de leur liberté de décision par les agents présents sur ce marché». L'action de charger et d'ordonner suppose plutôt «un rôle plus actif des pouvoirs publics que de simples actes d'encouragement». Par ailleurs, l'OMC n'a pas considéré que «laisser un pouvoir discrétionnaire à un organisme privé est nécessairement en contradiction avec l'action de le charger ou de lui ordonner de faire quelque chose […]. Certes, il peut y avoir des cas dans lesquels le pouvoir discrétionnaire laissé à l'organisme privé est tel qu'il devient impossible de conclure à bon droit que cet organisme privé a fait l'objet d'une action de charger ou ordonner (en vue d'exécuter une tâche particulière), mais il s'agit là d'une question de fait/preuve devant être examinée au cas par cas.» Conformément à cette jurisprudence de l'OMC, toutes les mesures des pouvoirs publics susceptibles de conférer des avantages ne constituent pas une contribution financière telle que visée à l'article 3 du règlement de base et à l'article 1.1, point a), de l'accord SMC.

(450) En résumé, la jurisprudence pertinente de l'OMC prévoit que:

i) la détermination de l'existence d'une «contribution financière» au titre de l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC doit être axée sur la nature de l'action des pouvoirs publics, plutôt que sur les effets ou les résultats de l'action des pouvoirs publics. En d'autres termes, il est largement reconnu que les pouvoirs publics interviennent sur le marché en tant que régulateurs et que, ce faisant, ils entraînent des effets sur le marché et ses opérateurs. En ce sens, les pouvoirs publics peuvent légitimement imposer des taxes à l'exportation afin de générer des recettes lorsqu'un produit de base très compétitif est disponible sur les marchés internationaux. En revanche, les restrictions à l'exportation imposées ne sont pas légitimes lorsqu'il est évident que l'utilisation d'un tel instrument ainsi que d'autres mécanismes pour maintenir les produits de base sur le marché national et forcer les fournisseurs à les vendre à des prix inférieurs aux prix du marché fait partie d'un mécanisme plus large conçu par les pouvoirs publics dans le but de soutenir une industrie particulière ou un ensemble d'industries afin d'en renforcer la compétitivité. Ainsi, la nature de l'action des pouvoirs publics, y compris son contexte, son objet et son but, est pertinente lors de l'analyse de la «contribution financière»;

ii) l'action de «charger» ou d'«ordonner» nécessiterait une action explicite et positive visant une partie précise et dont l'objet est une tâche ou une mission particulière, ce qui est très différent du cas de figure où les pouvoirs publics d'un pays interviennent sur le marché d'une manière ou d'une autre, ce qui peut avoir ou non un résultat particulier, étant donné les circonstances factuelles et l'exercice de la liberté de décision des acteurs de ce marché. En définitive, la question essentielle qui sous-tend ces concepts d'action de charger ou d'ordonner consiste à déterminer si le comportement en cause (c'est-à-dire la contribution financière sous la forme de la fourniture de marchandises moyennant une rémunération moins qu'adéquate) peut être imputé aux pouvoirs publics ou relève encore de l'exercice de la liberté de décision des opérateurs privés au regard des considérations du marché, telles que les contraintes réglementaires;

iii) l'article 1.1, point a) 1) iv), de l'accord SMC est, en substance, une disposition anticontournement, et, par conséquent, pour qu'il y ait constatation de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner, les pouvoirs publics doivent donner une responsabilité à un organisme privé ou exercer leurs pouvoirs sur un organisme privé pour effectuer une contribution financière. Dans la plupart des cas, on s'attendra à ce qu'une action de charger ou d'ordonner visant un organisme privé comporte une forme quelconque de menace ou de persuasion, qui pourrait elle-même servir d'élément de preuve de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner. Toutefois, les pouvoirs publics sont susceptibles d'avoir d'autres moyens à leur disposition pour exercer un pouvoir sur un organisme privé. Certains de ces moyens peuvent être «plus subtils» qu'un commandement ou peuvent ne pas faire intervenir le même degré de contrainte;

iv) il doit exister «un lien démontrable» entre l'acte des pouvoirs publics et le comportement de l'organisme privé. Il n'y a aucune raison de ne pas faire reposer un cas d'action de charger ou d'ordonner de la part des pouvoirs publics sur des éléments de preuve circonstanciels (tels que des actes implicites et informels de délégation ou de commandement), pour autant que ces éléments de preuve soient probants et déterminants. À cet égard, des éléments prouvant l'intention des pouvoirs publics de soutenir l'industrie en aval (par exemple, par l'intermédiaire de politiques ou de décisions gouvernementales publiques, ou d'autres actions gouvernementales), ou l'existence d'autres mesures gouvernementales garantissant un résultat particulier sur le marché (par exemple, une limitation des exportations accompagnée d'une mesure gouvernementale empêchant les opérateurs soumis à ces restrictions de stocker leurs produits ou une réglementation gouvernementale des prix en vue de maintenir de faibles prix sur le marché national pour le produit concerné), peuvent être pertinents afin de déterminer l'existence d'une «contribution financière» au titre de l'article 1.1, point a) 1) iv), de l'accord SMC [en particulier, en tant que façon indirecte pour les pouvoirs publics de fournir des marchandises, comme prévu au point iii)]. Dans certaines circonstances, une «orientation» donnée par des pouvoirs publics peut constituer une action d'ordonner. Enfin, selon les circonstances, un organisme privé peut décider de ne pas exécuter une fonction dont on l'a ainsi chargé, ou qu'on lui a ordonné d'accomplir, en dépit des éventuelles conséquences négatives qui peuvent s'ensuivre. Cependant, cela ne signifie pas, en soi, que l'organisme privé n'a pas fait l'objet d'une action de charger ou d'ordonner.

(451) En accord avec cette jurisprudence, la Commission a examiné la nature de l'intervention des pouvoirs publics indonésiens (cette intervention des pouvoirs publics indonésiens implique-t-elle une action de charger les producteurs de minerai de nickel de fournir ce minerai aux fonderies moyennant une rémunération moins qu'adéquate ou de leur ordonner de le faire?), la nature des organismes visés par l'action de charger ou d'ordonner [les producteurs de minerai de nickel sont-ils des organismes privés au sens de l'article 3, point 1) a) iv), du règlement de base?], et le comportement des organismes visés par l'action de charger ou d'ordonner (les producteurs de minerai de nickel visés par l'action de charger ou d'ordonner fournissent-ils du minerai de nickel aux fonderies indonésiennes moyennant une rémunération moins qu'adéquate et dès lors servent de mandataire aux pouvoirs publics indonésiens?). Par ailleurs, la Commission a évalué si la fonction exécutée serait normalement du ressort des pouvoirs publics, c'est-à-dire si la fourniture de minerai de nickel aux fonderies en Indonésie est une activité normale pour les pouvoirs publics et si cette fonction ne diffère pas, véritablement, de pratiques normalement suivies par les pouvoirs publics (la fourniture de minerai de nickel par des producteurs/sociétés minières diffère-t-elle, véritablement, de ce que les pouvoirs publics auraient fait eux-mêmes?).

Examen

(452) Compte tenu de la jurisprudence de l'OMC évoquée à la section précédente, la Commission a examiné en premier lieu si le soutien des pouvoirs publics indonésiens à l'industrie indonésienne de l'acier sous la forme de la procuration de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate constitue effectivement un objectif des diverses mesures des pouvoirs publics concernées et non un simple «effet secondaire» de l'exercice de pouvoirs généraux de réglementation. L'enquête a notamment cherché à déterminer si les prix plus bas du minerai de nickel constatés faisaient partie des objectifs des pouvoirs publics ou si ces prix plus bas étaient plutôt un corollaire «involontaire» de la réglementation publique générale. La Commission a conclu que les diverses interventions des pouvoirs publics indonésiens entendaient soutenir l'industrie de l'acier inoxydable, et que les prix plus faibles du minerai de nickel étaient un objectif recherché de ces mesures.

(453) Au fil des ans, les pouvoirs publics indonésiens ont adopté plusieurs mesures destinées à réaliser leur objectif stratégique. La section 4.4 a expliqué en détail le contexte pertinent qui a abouti à la décision des pouvoirs publics indonésiens de maximiser la valeur ajoutée découlant des réserves importantes de minerai de nickel en développant, au sein du pays, une industrie de fusion et une industrie de l'acier inoxydable en aval. Cette politique globale des

pouvoirs publics indonésiens impliquait, entre autres, d'encourager les fonderies à créer et conserver leur capacité de fusion en Indonésie, notamment en garantissant de faibles prix pour le minerai de nickel au profit desdites fonderies, et plus particulièrement en imposant des restrictions à l'exportation, conjuguées à d'autres mesures complémentaires des pouvoirs publics, surtout les exigences de traitement dans le pays et le mécanisme de fixation des prix obligatoire maintenant les prix à un niveau artificiellement bas.

(454) Plus particulièrement, la loi de 2009 relative à l'extraction minière imposait aux sociétés minières extrayant le minerai de nickel l'obligation soit de construire leur propre installation de traitement/purification du nickel, soit de vendre leur produit à une telle installation dans le pays. Cette obligation constituait, de facto, une interdiction de l'exportation du minerai de nickel non traité. À cet égard, l'un des objectifs clés déclarés dans la loi de 2009 relative à l'extraction minière est de: «soutenir et stimuler l'essor des capacités nationales de sorte à accroître la capacité compétitive à l'échelle nationale, régionale et internationale» [article 3, point d)]. La loi de 2009 relative à l'extraction minière confirme que l'ambition des pouvoirs publics indonésiens est de bâtir des industries de traitement des minéraux en aval et de veiller à ce qu'elles présentent un avantage compétitif au niveau international. Étant donné que l'utilisation principale du minerai de nickel est destinée à la production d'acier inoxydable, il est évident que les producteurs-exportateurs sont les bénéficiaires majeurs de cette loi.

(455) Comme expliqué précisément dans la section précédente sur les sociétés minières agissant en qualité d'organisme public, les pouvoirs publics indonésiens ont notamment instauré les mesures suivantes, qui concernent le minerai de nickel et s'appliquent à l'ensemble des sociétés minières, qu'elles soient détenues par l'État ou par le secteur privé:

i) obligation de traitement en Indonésie (voir considérants 401 à 404);

ii) restrictions à l'exportation jusqu'à 2019 et interdiction totale des exportations à partir du 1er janvier 2020 (voir considérants 405 à 413);

iii) mécanisme de fixation des prix obligatoire (voir considérants 435 à 437).

(456) Pour résumer, l'obligation de traitement exigeait des fonderies qu'elles traitent le minerai de nickel en Indonésie, ce qui illustre l'objectif des pouvoirs publics indonésiens de garantir que ce minerai serait produit et traité dans le pays, et non exporté. Les restrictions à l'exportation et les interdictions d'exportation du minerai de nickel qui se sont ensuivies de facto ou de jure et qui sont en vigueur depuis 2014, faisant suite à la période de transition ayant débuté en 2009, et plus particulièrement l'interdiction totale des exportations à compter du 1er janvier 2020, visaient précisément à faire en sorte que le minerai de nickel, en plus de devoir être traité dans le pays, ne puisse pas être exporté. Il devait, au lieu de cela, être gardé sur le marché national au profit de l'industrie de l'acier inoxydable, ce qui a fait baisser les prix du minerai de nickel sur ce marché.

(457) Cette baisse des prix du minerai de nickel causée par les restrictions à l'exportation (et l'obligation de traitement dans le pays) a été de surcroît stimulée par un mécanisme de fixation des prix obligatoire, introduit en 2020.

(458) Déjà en 2010, les pouvoirs publics indonésiens avaient commencé à réglementer certains aspects de la fixation des prix du minerai de nickel, notamment grâce à l'article 85 du RG 23/2010. Cette législation prévoyait un prix de référence servant essentiellement au calcul du niveau des redevances dues aux pouvoirs publics indonésiens. Elle ne réglementait pas, à ce moment, les prix de transaction entre les sociétés minières et les fonderies. Qui plus est, à cette époque, le prix de référence ne s'appliquait qu'aux transactions intérieures de minerai de nickel. Les pouvoirs publics indonésiens désiraient garantir que, compte tenu du niveau potentiellement faible des prix sur le marché national par opposition aux prix à l'exportation, ils seraient en mesure de percevoir un juste niveau de redevances sur les ventes intérieures. Le mécanisme de fixation des prix visé à l'article 85 a fait l'objet d'une importante modification en 2017, par l'intermédiaire du RG 1/2017, au titre duquel les pouvoirs publics indonésiens ont commencé à réglementer non seulement le prix du minerai de nickel en ce qui concerne les redevances, mais aussi le prix de transaction réel. La version modifiée de l'article 85 telle qu'elle figure dans le RG 1/2017 dispose ce qui suit: «1. Les titulaires d'une IUP d'activités de production aussi bien de minéraux que de charbon qui vendent ces minéraux et ce charbon doivent tenir compte du prix de référence. 2. Le prix mentionné au paragraphe 1 est fixé par: a) le ministre des métaux et du charbon b) le gouverneur ou le régent/maire, selon sa compétence, pour les minéraux non métalliques et les roches. 3. Le prix visé au paragraphe 1 est arrêté par le mécanisme du marché et/ou en fonction du prix accepté sur le marché international. 4. Les détails relatifs à la fixation des prix des minéraux métalliques et du charbon sont mis au point par le règlement ministériel» ([97]).

([97]) Les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que cette version modifiée de l'article 85 du RG 1/2017 était vouée à appliquer le prix de référence des minéraux (ci-après le «HPM» — Harga Patokan Mineral) aux ventes de minéraux et de charbon, aux fins du calcul des recettes de l'État. Pourtant, ce règlement ne semble faire aucune mention du fait que le HPM ne devrait être employé que pour les calculs des recettes de l'État.

(459) Les pouvoirs publics indonésiens ont établi le mécanisme actuel pour fixer les prix de référence pour les transactions entre les sociétés minières et les fonderies, via leurs règlements spécifiques, dans le but d'obtenir une remise considérable sur les prix du minerai de nickel sur les marchés internationaux. Le prix de référence (HPM) applicable au nickel a été communiqué dans une formule fixée dans le décret du MERM 2946K/30/MEM/2017 comme suit: HPM du minerai de nickel = % Ni x CC x HMA du nickel. «1. Le HPM du minerai de nickel est le prix de référence du minéral métallique sous la forme du minerai de nickel en USD/tonne métrique sèche. 2. % Ni est la teneur en Ni du minerai de nickel. 3. CC est le coefficient correcteur, qui est égal au montant du pourcentage tenant compte de la remise ou de la valeur ajoutée par rapport à la qualité du produit de base en vente, conformément aux dispositions suivantes: a) CC pour le minerai de nickel d'une teneur en Ni de 1,9 % = 20 %; et b) le CC variera de 1 % en plus ou en moins à chaque augmentation de 0,1 % de la teneur en Ni.» Le MERM 7/2017 définit le HPM comme étant «le prix des minéraux métalliques déterminé à un point de vente, franco à bord pour chaque produit minier de base des minéraux métalliques» et le HMA (Harga Mineral Acuan) comme étant «le prix obtenu à partir de la moyenne des prix des minéraux métalliques publiés au cours du mois écoulé ou du prix pratiqué à la même date que la transaction selon le cours du prix publié des minéraux métalliques». Le montant du HMA est défini par le ministre tous les mois et se réfère aux prix internationaux, tel que le cours de la bourse de métaux de Londres pour le nickel.

(460) Si la formule dédiée au calcul du HPM réglementé pour le minerai de nickel est effectivement liée au prix international dudit minerai, elle comprend un coefficient correcteur significatif, qui fait en sorte que le prix du minerai de nickel sur le marché indonésien reste considérablement inférieur aux prix internationaux.

(461) Par ailleurs, la réglementation applicable à la fixation des prix montre spécifiquement l'intention des pouvoirs publics indonésiens de réglementer les prix, au profit de l'industrie nationale de l'acier inoxydable, en les maintenant à un niveau inférieur aux conditions du marché normales. Ce mécanisme était pensé pour atteindre un prix considérablement rabaissé par rapport au prix du marché international. Plusieurs déclarations des pouvoirs publics indonésiens ont confirmé cela. Ce mécanisme de fixation des prix jouait aussi un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs stratégiques des pouvoirs publics indonésiens en ce qu'il garantissait la continuité de la production et de l'approvisionnement de l'industrie en aval par les sociétés minières, car le parti pris de la politique desdits pouvoirs publics en faveur des fonderies avait menacé la subsistance de plusieurs sociétés minières.

(462) Le communiqué de presse n° 253.Pers/04/SJI/2020 du MERM relatif à la nouvelle réglementation portant sur le prix de référence des minerais ([98]) confirme que, au moyen du mécanisme de fixation des prix réglementé, les pouvoirs publics indonésiens entendent maintenir le prix du minerai de nickel à un faible niveau, de manière à conférer un avantage à l'industrie nationale de fusion, ce qui constitue son but clé, tout en s'assurant que ce prix permet la continuité de la production de ce minerai. Le directeur général des minéraux et du charbon par intérim explique ouvertement que «les pouvoirs publics ont défini le HPM à un niveau inférieur au prix international afin de donner lieu à une hausse des économies d'échelle des fonderies», et que «plus le HPM est faible, plus les fonderies sont rentables. Nous fixons toujours le HPM en deçà du prix du marché international.» Yunus Saefulhak, directeur du développement et des activités dans le secteur minier, a donné une illustration de la fixation du HPM à un niveau inférieur au prix international. «Par exemple, si le prix international s'élève à 60 USD (par tonne métrique humide), notre (en Indonésie) prix sera de 30 USD (par tonne métrique humide)» ([99]).

(463) D'autres commentateurs déclarent également que les pouvoirs publics indonésiens ont gardé un œil vigilant sur les intérêts des fonderies lorsqu'ils ont fixé le prix du minerai de nickel. Le directeur général des minéraux et du charbon par intérim a confirmé qu'il avait l'intention de «rendre justice aux fonderies qui veulent les prix les plus bas possible. En revanche, [il doit] s'assurer que les activités d'extraction de nickel fournissent une marge suffisante pour les mines» ([100]) en ajoutant: «Bien sûr, veuillez noter que, après le calcul, le prix moyen des minéraux reste en deçà du prix international, la différence étant de 30 %.Le but est de stimuler le climat d'investissement des fonderies en faveur de la construction d'installations de traitement et d'affinage en Indonésie» ([101]). Le prix réglementé du minerai de nickel, qui est déconnecté des conditions du marché, ne peut être fonctionnel qu'avec la mise en œuvre parallèle de l'interdiction des exportations, qui cloisonne les possibilités de vente des sociétés minières, tout en les empêchant de contourner les limitations des prix en vendant leurs produits à l'étranger à un prix plus élevé.

([98]) https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/-new-regulation-on-mineral-ore-benchmark-price-issued
([99]) https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/-new-regulation-on-mineral-ore-benchmark-price-issued
([100]) http://www.ima-api.org/wp-content/uploads/2020/07/IMA-Daily-Update-Tuesday-July-21-2020-dikonversi.pdf
([101]) http://www.ima-api.org/wp-content/uploads/2020/07/IMA-Daily-Update-Tuesday-July-21-2020-dikonversi.pdf

(464) En imposant aux sociétés minières des restrictions à l'exportation de minerai de nickel, associées à d'autres mesures gouvernementales, notamment i) une réglementation des prix, qui maintient les prix du minerai de nickel à un niveau artificiellement bas et ii) les exigences de traitement dans le pays débouchant sur une offre excédentaire et des prix déprimés, les pouvoirs publics indonésiens ont placé les sociétés d'extraction de nickel dans une situation irrationnelle sur le plan économique, en les forçant à vendre le minerai de nickel sur le marché national à des prix artificiellement bas par rapport aux prix considérablement plus élevés qu'elles auraient pu facturer en vendant ce minerai à un nombre bien plus élevé de consommateurs potentiels en l'absence des obligations en matière d'actes de concession et du mécanisme de fixation des prix. Les sociétés d'extraction de minerai de nickel sont donc privées de tout choix commercial rationnel, et dès lors sont encouragées à se conformer à l'objectif stratégique des pouvoirs publics indonésiens de favoriser l'industrie de l'acier inoxydable.

(465) Sur la base des données communiquées par les pouvoirs publics indonésiens au sujet de la production et de la consommation du minerai de nickel en Indonésie, en partant du principe que ces données sont exactes comme le soutiennent lesdits pouvoirs publics (voir considérants 348 et 351), la production du minerai de nickel est bien plus élevée que sa consommation.

(466) Autrement dit, ces mesures prises ensemble constituent une action explicite et positive de délégation ou de commandement par les pouvoirs publics indonésiens sur les sociétés d'extraction de minerai de nickel, dont l'issue est la procuration de ce minerai aux fonderies moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Le rôle joué par les pouvoirs publics indonésiens est allé largement au-delà d'une intervention ordinaire en tant que régulateur du marché dans le secteur minier. Les mesures pertinentes ont non seulement réglementé les aspects généraux du marché, elles ont également imposé un comportement précis aux sociétés minières en les obligeant à traiter le minerai en Indonésie, en fermant les marchés à l'exportation et en réglementant un prix à un niveau considérablement rabaissé par rapport au marché international. Toutes ces mesures ont été entreprises pour que les sociétés minières procurent le minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate au profit de l'industrie en aval. Cette ambition s'est manifestée à travers de nombreuses déclarations et actions stratégiques.

(467) En forçant les sociétés minières à se conformer à ces mesures (y compris en prévoyant des sanctions et la révocation des concessions, voir considérants 337 à 375), les pouvoirs publics indonésiens les ont privées de leur capacité à choisir librement leurs stratégies de production et de vente en fonction des considérations du marché. En d'autres termes, ces mesures représentent clairement un «lien démontrable» entre l'acte des pouvoirs publics et le comportement des sociétés minières privées. Les pouvoirs publics indonésiens se sont servis des sociétés minières comme mandataires pour soutenir les fonderies et les producteurs d'acier inoxydable. De plus, la Commission a déjà fait remarquer que les pouvoirs publics indonésiens gèrent et contrôlent l'extraction des ressources naturelles, dont le minerai de nickel, dans le cadre de leurs fonctions gouvernementales (voir considérant 374). La fourniture de minerai de nickel peut de ce fait être considérée comme une fonction qui, en temps normal, est du ressort des pouvoirs publics en vertu de l'exercice de leur pouvoir de réglementation.

(468) En effet, plutôt que de fournir le minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate directement à l'industrie de l'acier inoxydable de manière à réaliser les objectifs stratégiques connus des pouvoirs publics indonésiens consistant à attirer les capacités de fusion grâce à des faibles prix du minerai de nickel, lesdits pouvoirs publics ont incité les sociétés minières, grâce à un ensemble de lois et de règlements soigneusement calibrés, à le faire pour leur compte.

(469) Dans leurs observations portant sur l'information finale, les pouvoirs publics indonésiens ont d'abord contesté la référence faite à la Constitution de 1945 au considérant 374, estimant qu'elle n'est pas du tout pertinente dans le contexte de l'établissement de la contribution financière. À cet égard, les pouvoirs publics indonésiens ont rappelé le principe de souveraineté de l'État, qui englobe le principe de souveraineté sur les ressources nationales tel qu'il est reconnu par le Groupe spécial de l'OMC dans le rapport Chine — Matières premières ([102]).

(470) D'emblée, la Commission a fait observer que la mention de la Constitution de 1945 est sans préjudice du principe de souveraineté de l'État, y compris le principe de souveraineté sur les ressources naturelles. En effet, la Commission n'a pas remis en cause la possibilité pour les pouvoirs publics indonésiens de faire des choix stratégiques et réglementaires ni leur capacité à les faire. L'unique conclusion que la Commission a tirée, au considérant 374, à partir de la Constitution de 1945, lue conjointement avec la loi de 2009 relative à l'extraction minière, est que tous les minéraux en Indonésie sont des ressources naturelles publiques, contrôlées et exploitées par l'État. La Commission n'a pas établi, sur la base de la citation de la Constitution de 1945 limitée à son article 33, paragraphe 2 uniquement, que les pouvoirs publics indonésiens avaient accordé une contribution financière dans le contexte de la fourniture de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate. La pertinence de la Constitution de 1945 se justifie par le fait que l'article 33 est évoqué à deux reprises dans le préambule de la loi

([102]) Rapports du Groupe spécial, Chine — Mesures relatives à l'exportation de diverses matières premières, WT/DS394/R, Add.1 et Corr.1 / WT/DS395/R, Add.1 et Corr.1 / WT/DS398/R, Add.1 et Corr.1, adoptés le 22 février 2012, tels que modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS394/AB/R / WT/DS395/AB/R / WT/DS398/AB/R, DSR 2012:VII, p. 3 501, points 7.378 et 7.380.

de 2009 relative à l'extraction minière, qui régit dans les faits le secteur minier et prévoit la mise en application du principe consacré dans ladite Constitution. En outre, la Commission a souligné que le principe de souveraineté de l'État n'exclut en rien le fait que certains choix stratégiques et réglementaires, librement pris par les pouvoirs publics indonésiens, puissent être perçus, avec tous les autres éléments de preuve à disposition, comme attribuant une contribution financière aux fins du respect des obligations desdits pouvoirs publics dans le cadre de l'OMC. Effectivement, dans le rapport Chine — Matières premières, le Groupe spécial, tout en reconnaissant que «la faculté de conclure des accords internationaux – comme l'Accord sur l'OMC – est l'exemple par excellence de l'exercice de la souveraineté» ([103]), a rappelé que «les Membres doivent exercer leur souveraineté sur les ressources naturelles d'une manière compatible avec [les obligations contractées dans le cadre de l'OMC]» ([104]). En conséquence, sur le fond de l'affaire, dans le rapport Chine — Matières premières, le Groupe spécial recommandait ([105]) (recommandation maintenue par l'Organe d'appel) ([106]) à la Chine de rendre ses droits à l'exportation et ses quotas d'exportation applicables à certaines matières premières conformes à ses obligations dans le cadre de l'OMC. Dès lors, la Commission a estimé que la référence à la Constitution était pertinente pour comprendre le contexte juridique, et a rejeté cette objection.

(471) Les pouvoirs publics indonésiens ont en outre soutenu que les lois, les règlements et les politiques en matière d'extraction minière évoqués par la Commission ne sont pas pertinents dans le contexte de l'établissement de la contribution financière, car ils ne régissent pas les opérations commerciales entre les exploitants du secteur. Les pouvoirs publics indonésiens ont fait valoir que la Commission avait mal interprété le sens du terme «contrôle», utilisé dans un certain nombre de dispositions, qui renvoie en réalité aux activités de gestion et de supervision des sociétés ou activités minières dans le but de lutter contre l'extraction minière clandestine, éviter l'atteinte à l'environnement causée par les activités d'extraction minière et garantir que la prospection minière se fait dans le respect total des bonnes pratiques minières. À cet égard, les pouvoirs publics indonésiens ont fait référence aux définitions des termes «direction», «supervision», «protection publique» et «orientation relative à l'application» figurant dans le chapitre XIX de la loi de 2009 relative à l'extraction minière et dans l'article 3 du RG 55/2010, en demandant instamment à la Commission de prendre en considération la totalité des textes législatifs, y compris les mesures d'application, notamment le RG 55/2010. Les pouvoirs publics indonésiens étaient d'avis que ces dispositions ne prouvaient en rien leur intervention dans les opérations commerciales privées ni l'ordre donné aux sociétés minières de fournir le minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

(472) Plus précisément, les pouvoirs publics indonésiens ont contesté le rôle sur le marché du minerai de nickel que leur impute la Commission au considérant 327, en mentionnant le préambule du MERM 26/2018 relatif à la mise en œuvre de bonnes pratiques d'extraction et à la supervision de l'extraction de minéraux et de charbon, portant application du RG 55/2010 et énonçant que l'unique mission des pouvoirs publics indonésiens consiste à superviser et orienter l'application des bonnes pratiques et bons principes en matière d'extraction.

(473) De même, les pouvoirs publics indonésiens ont réagi à la conclusion du considérant 374 selon laquelle toutes les ressources naturelles sont sous leur contrôle, en affirmant qu'ils doivent contrôler le secteur minier afin d'éviter les retombées néfastes des activités minières, comme la dégradation et la pollution de l'environnement associées aux zones minières.

(474) La Commission a estimé, dans un premier temps, qu'elle devait tenir compte de chaque texte législatif ou règlement pertinent applicable au secteur minier, y compris le règlement d'exécution, afin de parvenir à une conclusion sur la contribution financière dans le contexte de la fourniture de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Une évaluation juridique reposant uniquement sur des informations et des éléments de preuve partiels figurant dans le dossier, qui manquait à apporter des informations et des éléments de preuve potentiellement utiles, compromettrait l'exactitude et la pertinence des conclusions de la Commission. L'obligation juridique d'évaluer l'ensemble des éléments de preuve pertinents incombait donc à la Commission, contrairement à ce qu'affirment les pouvoirs publics indonésiens. Cet argument a par conséquent été rejeté.

(475) Quant aux autres arguments, les allégations selon lesquelles la Commission aurait mal interprété le sens du terme «contrôle» et les citations partielles et limitées de certains textes législatifs ne suffisent pas en elles-mêmes à infirmer les conclusions de la Commission.

(476) En effet, la Commission ne doute pas du fait que les pouvoirs publics indonésiens exercent un contrôle via la gestion et la supervision également dans le but de lutter contre l'extraction minière clandestine, d'éviter l'atteinte à l'environnement et de garantir le respect des bonnes pratiques minières. Toutefois, le contrôle des pouvoirs publics indonésiens ne se limite pas à ces activités uniquement. Comme l'ont largement démontré l'enquête et les éléments

([103]) Rapport du Groupe spécial, Chine — Matières premières, cit., point 7.382.
([104]) Rapport du Groupe spécial, Chine — Matières premières, cit., point 7.381.
([105]) Rapport du Groupe spécial, Chine — Matières premières, cit., point 8.8.
([106]) Rapports de l'Organe d'appel, Chine — Mesures relatives à l'exportation de diverses matières premières, WT/DS394/AB/R / WT/DS395/AB/R / WT/DS398/AB/R, adoptés le 22 février 2012, DSR 2012:VII, p. 3295, point 362 b).

de preuve, la mise en œuvre du contrôle des pouvoirs publics indonésiens s'inscrivait également dans l'objectif global visant à développer l'industrie de traitement nationale, notamment en contrôlant la production et les prix de vente du minerai de nickel. Le fait que le contrôle puisse servir des objectifs parallèles et/ou auxiliaires n'enlève rien à cette réalité. Cela suffirait déjà pour rejeter cette affirmation.

(477) Par souci d'exhaustivité, la Commission a aussi procédé à l'évaluation des définitions des termes «direction», «supervision» et «protection publique» figurant dans le chapitre XIX de la loi de 2009 relative à l'extraction minière. La Commission a noté que ces termes renvoient aux activités de direction et de supervision que les pouvoirs publics indonésiens centraux mènent aux niveaux des provinces et des districts/villes dans le cadre de leurs compétences en matière de gestion du secteur minier. Cela ressort clairement des paragraphes introduisant les définitions rapportées par les pouvoirs publics indonésiens, à savoir l'article 139: «[l]e ministre assure la direction de la gestion des activités minières par les pouvoirs publics provinciaux et les pouvoirs publics des districts/villes relevant de son autorité», et l'article 140, paragraphe 1: «[l]e ministre assure la supervision de la gestion des activités minières par les pouvoirs publics provinciaux et les pouvoirs publics des districts/villes relevant de son autorité». Les imputations faites aux pouvoirs publics indonésiens centraux viennent confirmer cela dans la loi de 2009 relative à l'extraction minière, notamment dans son article 6, paragraphe 1, dont le point n) prévoit la mission de «diriger et superviser la gestion de l'extraction de minéraux et de charbon par les pouvoirs publics régionaux». En conséquence, les activités de direction et de supervision, et leurs définitions, se rapportent à la direction et à la supervision exercées par les pouvoirs publics indonésiens centraux sur les pouvoirs publics locaux. Cependant, cela ne constitue qu'une des imputations faites aux pouvoirs publics indonésiens centraux. La Commission souligne, à titre d'exemple, que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas évoqué dans leurs arguments le chapitre III de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, expressément intitulé «Contrôle des minéraux et du charbon». Ce contrôle est exercé à tous les niveaux des pouvoirs publics indonésiens (article 4, paragraphe 2: «est exercé par les pouvoirs publics et/ou les pouvoirs publics régionaux»), contrairement à la direction et à la supervision prévues au chapitre XIX, qui sont spécifiquement exercées par le ministre de l'énergie et des ressources minérales. Qui plus est, l'article 5 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière développe davantage le concept de contrôle, disposant que «dans l'intérêt national […] les pouvoirs publics […] peuvent adopter une politique visant à accorder la préférence aux besoins nationaux en minéraux et/ou charbon» (paragraphe 1), que «[l]es intérêts nationaux […] peuvent être concrétisés en supervisant la production et l'exportation» (paragraphe 2) et que «[d]ans le cadre de la supervision […] les pouvoirs publics ont le pouvoir de fixer la quantité annuelle de production de tout produit de base pour chaque province» (paragraphe 3). La supervision prévue à l'article 5 est très différente de la supervision prévue au chapitre XIX. En effet, aucune référence à la production et à l'exportation ne figure dans la définition de la supervision évoquée par les pouvoirs publics indonésiens, incluse au chapitre XIX, article 141, de la loi de 2009 relative à l'extraction minière. Les pouvoirs publics indonésiens n'ont apporté aucun élément de preuve permettant d'affirmer que le concept de contrôle est défini comme une supervision dans l'article 141, ni que la supervision mentionnée à l'article 5 est définie par l'article 141. Effectivement, la définition de supervision énoncée à l'article 141 renvoie clairement à la «[s]upervision telle que prévue par l'article 140», à savoir à la supervision qu'opèrent les pouvoirs publics indonésiens centraux sur les pouvoirs publics locaux en matière de gestion du secteur minier.

(478) Toujours en référence à l'article 3 du RG 55/2010, les pouvoirs publics indonésiens se limitent encore à une lecture partielle du texte législatif. En effet, bien que la Commission ne remette pas en cause la définition d'«orientation» formulée dans l'article 3, elle fait remarquer qu'elle n'est pas pertinente pour l'évaluation du contrôle. Ce qui importe, par exemple, c'est plutôt le fait que «[l]e ministre, le gouverneur ou le régent/maire, en fonction de sa compétence, supervise la mise en œuvre de la gestion des activités minières […]» (article 13, paragraphe 2) et que «[l]a supervision prévue à l'article 13, paragraphe 2, est mise en œuvre en ce qui concerne: […] b) la commercialisation» [article 16, point b)] et enfin que «[l]a supervision de la commercialisation prévue à l'article 16, point b), doit au moins englober ce qui suit: a) la réalisation de la production et des ventes, y compris la qualité et la quantité ainsi que le prix des minéraux et du charbon» (article 22). Les pouvoirs publics indonésiens n'ont abordé aucune de ces bases juridiques claires sur lesquelles reposent le contrôle exercé par lesdits pouvoirs publics et leur intervention en matière de fixation des prix du minerai de nickel.

(479) En outre, en référence au MERM 26/2018, la Commission n'a pas contesté que, selon le préambule de celui-ci, la mission des pouvoirs publics indonésiens consiste uniquement à superviser et orienter l'application des bonnes pratiques et bons principes en matière d'extraction. La Commission considère que cette déclaration à elle seule ne suffit pas pour décrire le rôle des pouvoirs publics indonésiens. Au contraire, il convient de noter que la définition des «bonnes pratiques minières» «comprend […] b) la gouvernance des activités minières» [article 3, paragraphe 2, point b)], qui à son tour «comprend la mise en œuvre de: a) la commercialisation» [article 3, paragraphe 4, point a)]. Ces dispositions applicables à la commercialisation sont appliquées par les titulaires d'une IUP et d'une IUPK pour les activités de production et «comprennent, au moins: […] c) le prix de vente des minéraux et du charbon orienté par le prix de référence des minéraux, le prix de référence du charbon, ou le prix de vente tel qu'il est arrêté par le ministre; d) la fixation du prix sur les contrats de vente pertinents orientée par le prix de référence des minéraux ou le prix de référence du charbon» [article 30, paragraphe 1, points c) et d)]. Dans ce cas également, les pouvoirs publics indonésiens se sont appuyés sur des citations sélectives et ont délibérément omis d'aborder les dispositions les plus pertinentes des textes législatifs qu'ils ont cités dans leur soumission. Ces arguments ont dès lors été rejetés.

(480) Les pouvoirs publics indonésiens ont maintenu en outre que les sociétés d'extraction et les fonderies de minerai de nickel étaient entièrement libres et indépendantes des pouvoirs publics indonésiens dans leurs négociations des opérations commerciales, y compris le prix du minerai de nickel. Au dire des pouvoirs publics indonésiens, le HPM visait à garantir i) les paiements des redevances et ii) l'équité commerciale, le HPM faisant office aussi de prix plancher obligatoire pour le minerai de nickel.

(481) La Commission a souligné d'emblée qu'il est en soi contradictoire que les pouvoirs publics indonésiens affirment, d'une part, que les sociétés d'extraction et les fonderies de minerai de nickel sont pleinement libres de négocier le prix dudit minerai et, d'autre part, que le HPM servait de prix plancher obligatoire. L'existence même du HPM et son rôle prouvent que les sociétés d'extraction et les fonderies de minerai de nickel ne jouissent pas d'une pleine liberté pour négocier les prix dudit minerai. Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle le HPM est un prix plancher est contredite par les éléments de preuve accablants figurant au dossier, qui démontrent que les prix du minerai de nickel correspondaient, en pratique, au HPM pour les transactions effectuées entre des parties liées et non liées tout au long de la période (voir considérant 518). Cela laisse entendre que le HPM était un mécanisme de fixation des prix réglementé et obligatoire employé par l'ensemble des parties, et que son fonctionnement, via le coefficient correcteur arbitraire, était pensé et appliqué pour assurer une remise considérable par rapport aux prix du minerai de nickel à l'international. Cet argument a dès lors été rejeté.

(482) En réponse à la conclusion énonçant que les prix nationaux en Indonésie étaient artificiellement maintenus bien en dessous des prix internationaux, les pouvoirs publics indonésiens ont fait valoir qu'aucune réglementation n'intervenait en ce sens. Les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu qu'au contraire, en vertu du MERM 7/2017, le HPM était fixé sur la base du prix pratiqué sur le marché et que son introduction obligatoire au titre du MERM 11/2020 révèle que les pouvoirs publics indonésiens maintiennent le prix international, car le HPM comprend le HMA, qui comporte lui-même un élément du prix international. En dépit de cela, les pouvoirs publics indonésiens ont réaffirmé que les décisions commerciales prises lors des transactions dépendaient entièrement des parties, sans aucune intervention des pouvoirs publics indonésiens.

(483) La Commission a fermement rejeté l'allégation des pouvoirs publics indonésiens comme étant infondée. Effectivement, bien qu'il soit vrai que le HPM renvoie au HMA, qui reflète le prix international du nickel en fonction du cours de la bourse de métaux de Londres, le HMA est ajusté par la suite par un coefficient correcteur arbitraire, comme expliqué au considérant 460. Ce coefficient correcteur introduit une importante «valeur de décote ou de prime par rapport à la qualité du produit de base en vente» (annexe au décret du MERM n° 2946 K/30/MEM/2017), qui veille à ce que les prix nationaux du minerai de nickel soient maintenus en permanence en dessous des niveaux internationaux. Cet argument a par conséquent été rejeté.

(484) En ce qui concerne le rôle des sociétés minières agissant en qualité d'organisme public, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu, en évoquant le considérant 373, qu'ils n'ont jamais autorisé lesdites sociétés à assumer des fonctions gouvernementales et que le dossier ne comprend aucun élément de preuve allant dans ce sens.

(485) Les pouvoirs publics indonésiens ont aussi précisé, en réaction au considérant 375, qu'ils n'ont jamais déterminé à qui les sociétés minières auraient dû vendre leur minerai de nickel en vue de son traitement ultérieur. Plus particulièrement, les pouvoirs publics indonésiens ont évoqué l'article 104, paragraphe 1, de la loi de 2009 relative à l'extraction minière, où la formulation «peuvent coopérer avec» implique que les sociétés minières sont libres de coopérer avec d'autres exploitants du secteur.

(486) La Commission a fait remarquer que la conclusion selon laquelle les sociétés d'extraction de minerai de nickel agissent en qualité d'organismes publics résulte des éléments de preuve accablants et des conclusions en découlant qui sont exposées aux considérants 371 à 445. Au sujet des instructions déterminant les parties auxquelles les sociétés minières doivent vendre leur minerai de nickel, la Commission a reconnu que les pouvoirs publics indonésiens ne forcent pas directement lesdites sociétés à coopérer avec d'autres titulaires d'un bail minier ou d'un bail minier spécial. Toutefois, les sociétés minières sont soumises à l'obligation d'accroître la valeur ajoutée de leur production en vertu de l'article 102 de la loi de 2009 relative à l'extraction minière. Par la suite, si elles ne sont pas en mesure de le faire seules, elles sont tenues de coopérer avec d'autres titulaires d'un bail minier ou d'un bail minier spécial. Une fois qu'elles ont décidé de coopérer, la loi de 2009 relative à l'extraction minière restreint considérablement le nombre de parties potentielles avec lesquelles la coopération est possible, disposant, à l'article 103, que la production doit être traitée en Indonésie, et limitant la participation au traitement de la production aux titulaires d'un bail minier ou d'un bail minier spécial. En outre, les baux miniers ou les baux miniers spéciaux sont délivrés par les pouvoirs publics indonésiens. Cet argument a dès lors été rejeté.

(487) Les pouvoirs publics indonésiens ont par la suite fait valoir qu'ils n'ont jamais déterminé quelles sociétés et zones étaient autorisées à extraire le minerai de nickel. Ils ont déclaré que les baux miniers se caractérisent par une fonction de contrôle et de réglementation en vue de garantir que les activités n'entrent pas en conflit les unes avec les autres et qu'il n'y a pas d'utilisation frauduleuse des baux délivrés. Pour étayer cette affirmation, les pouvoirs publics indonésiens ont fait référence au MERM 7/2020, qui prévoit que la finalité des baux miniers est de garantir la sécurité juridique, de veiller à l'efficacité et à l'efficience des activités d'extraction et de stimuler le développement

économique. Une fois encore, les pouvoirs publics indonésiens ont demandé à la Commission de prendre en considération également les règlements d'exécution, tels que le MERM 25/2018 relatif aux activités d'extraction de minéraux et de charbon, qui détaille les étapes de planification et les étapes administratives nécessaires à l'extraction du minerai de nickel. En ce qui concerne les RKAB plus particulièrement, les pouvoirs publics indonésiens ont rappelé que le montant du minerai de nickel à extraire était calculé sur la base des conclusions de la prospection et de l'étude de faisabilité conduite par les sociétés. Les pouvoirs publics indonésiens approuvent le RKAB tant que ce dernier est conforme à l'étude de faisabilité et exigent uniquement des sociétés minières qu'elles traitent ultérieurement les minéraux jusqu'à un certain degré de purification. Les pouvoirs publics indonésiens ont fait valoir que cette exigence est normale et qu'elle n'est pas tirée de l'industrie de l'acier inoxydable.

(488) La Commission a fait remarquer que la diversité des objectifs de la délivrance d'un bail minier n'invalide en rien la conclusion selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens, au travers des baux miniers, décident quelles sociétés sont autorisées à extraire le minerai de nickel. Qui plus est, la Commission constate que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas remis en question la conclusion énonçant que ces derniers, grâce aux décisions de planification prises aux niveaux national et local, définissent les zones qui sont habilitées à extraire le minerai de nickel. De plus, la Commission a confirmé qu'elle avait bel et bien tenu compte du MERM 25/2018 dans son évaluation et que cela n'avait pas abouti à des conclusions différentes de celles formulées dans le présent règlement. Enfin, en ce qui concerne les RKAB, la Commission a souligné que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni d'études de faisabilité exhaustives et ont évité de prendre part aux échanges portant sur la manière dont les objectifs de production sont fixés pour chaque société, et sur la façon dont ils suivent la production effectivement réalisée et agissent par la suite à cet égard pour la période couverte par l'étude de faisabilité. En raison du manque de coopération sur cet aspect crucial, la Commission a dû se fier à ses déductions, en application de l'article 28 du règlement de base. En conséquence, ces allégations, qui ne sont pas étayées en tant que telles, ont été rejetées.

(489) En réponse à la conclusion faite au considérant 393, selon laquelle une majeure partie des sociétés d'extraction de minerai de nickel sont détenues par les pouvoirs publics indonésiens, ces derniers ont rappelé que, au titre de l'article 2 de la loi n° 19 de 2003, les entreprises d'État sont établies dans l'objectif de maximiser les profits dans leurs activités commerciales.

(490) À cet égard, les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que l'action de charger et d'ordonner vis-à-vis des sociétés minières nécessiterait une législation écrite, qui n'existe pas en l'espèce. Les pouvoirs publics indonésiens ont attiré l'attention sur l'exemple du secteur du charbon, pour lequel le décret du MERM n° 261 de 2019 a introduit un prix plafond pour le charbon destiné à la production d'électricité publique. Au contraire, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu qu'un tel prix plafond n'existe ni pour le minerai de nickel ni pour l'industrie de l'acier inoxydable. Les pouvoirs publics indonésiens ont réitéré que la seule exigence est celle du traitement supplémentaire du minerai de nickel pour atteindre un certain degré de purification minimal, en application du MERM 25/2018.

(491) Les pouvoirs publics indonésiens ont maintenu qu'aucun des trois éléments attestant l'existence de l'action de charger et d'ordonner, tels qu'énoncés par le Groupe spécial dans le rapport États-Unis — Restrictions à l'exportation ([107]), ne peut être trouvé en l'espèce. Ils ont ajouté à cela que l'action de charger et d'ordonner ne peut même pas être démontrée sur la base des répercussions économiques d'une mesure gouvernementale, en se référant au rapport du Groupe spécial dans l'affaire États-Unis — Mesures compensatoires visant le bois d'œuvre résineux en provenance du Canada ([108]).

(492) La Commission a souligné que le fait que les entreprises d'État sont établies dans l'objectif de maximiser les profits en vertu de la législation ne remet en doute ni la participation de l'État ni les autres éléments motivant la conclusion selon laquelle les sociétés d'extraction de minerai de nickel agissent en qualité d'organismes publics. L'existence de mesures relatives aux obligations de traitement en Indonésie, les restrictions à l'exportation et le mécanisme obligatoire de fixation des prix laissent tous entendre que ces entreprises d'État et autres sociétés minières, loin de viser la maximisation des profits, étaient forcées d'adopter un comportement économique irrationnel en étant contraintes de traiter le minerai dans le pays, en ne pouvant pas exporter et en atteignant de la sorte un prix plus élevé sur les marchés internationaux. Même sur le marché intérieur, elles ne pouvaient vendre qu'au prix faible imposé par les pouvoirs publics (à savoir le HPM). Dès lors, l'environnement juridique créé par les pouvoirs publics indonésiens est objectivement incompatible avec la prétendue visée législative de ces sociétés, qui consiste à maximiser leurs profits.

([107]) Rapport du Groupe spécial, États-Unis — Mesures traitant les restrictions à l'exportation comme des subventions, WT/DS194/R, adopté le 23 août 2001, point 8.29.

([108]) Rapport du Groupe spécial, États-Unis — Mesures compensatoires visant le bois d'œuvre résineux en provenance du Canada, WT/DS533/R, diffusé aux membres de l'OMC le 24 août 2020, points 7.600 et 7.606.

(493) Concernant l'action de charger et d'ordonner, la Commission a noté d'emblée que ses principales conclusions dévoilaient que les sociétés d'extraction de minerai de nickel agissaient en tant qu'organismes publics. En conséquence, quand bien même cette allégation des pouvoirs publics indonésiens aurait été fondée, ce qu'elle n'est pas, elle n'aurait eu aucun effet sur la conclusion portant sur la contribution financière accordée par des pouvoirs publics ou par un organisme public. Concrètement, la Commission a prouvé l'existence de l'action de charger et d'ordonner de la part des pouvoirs publics indonésiens envers les sociétés minières dans les considérants 446 à 499. Il a été estimé que les éléments de preuve satisfaisaient aux conditions et exigences telles qu'elles sont formulées dans la jurisprudence pertinente de l'OMC. Comme l'a rappelé la Commission au considérant 448, les conclusions dans l'affaire États-Unis — Restrictions à l'exportation doivent être lues conjointement avec les conclusions de l'Organe d'appel, ce qu'a également préconisé le Groupe spécial dans l'affaire États-Unis — Mesures compensatoires visant le bois d'œuvre résineux en provenance du Canada. La combinaison des mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens, y compris les obligations de traitement en Indonésie, les restrictions à l'exportation et le mécanisme de fixation des prix obligatoire, ainsi que les déclarations faites à leur sujet, ont révélé que les pouvoirs publics indonésiens ont délibérément appliqué ces mesures afin de charger les fournisseurs de minerai de nickel de procurer ce dernier moyennant une rémunération moins qu'adéquate ou de leur ordonner de le faire. De ce fait, les effets qu'ont eus ces mesures n'étaient ni involontaires, ni un simple sous-produit des effets économiques de ces politiques. Ces arguments ont dès lors été rejetés.

(494) Quant à l'interdiction des exportations visée aux considérants 405 à 413, les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu qu'elle n'avait pas pour ambition de fausser le prix du minerai de nickel en Indonésie. Au lieu de cela, elle visait à préserver les réserves de minerai ainsi que l'environnement. Les pouvoirs publics indonésiens ont par ailleurs réitéré que les transactions impliquant le minerai de nickel se faisaient en toute indépendance, sans leur intervention et avec le HPM comme prix plancher fixé sur la base du prix et des pratiques en vigueur sur le marché international.

(495) À cet égard, les pouvoirs publics indonésiens ont évoqué les considérations du Groupe spécial dans l'affaire États-Unis — Restrictions à l'exportation, selon lesquelles le traitement des restrictions à l'exportation en tant que contribution financière fondée sur la simple réaction à une mesure était incohérent avec l'accord SMC ([109]). Le Groupe spécial a déclaré que l'existence d'une contribution financière doit être prouvée par référence à l'action des pouvoirs publics. En l'espèce, les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé qu'ils exerçaient simplement leurs fonctions et que leur politique relative au minerai de nickel ne constitue pas une action destinée à octroyer des subventions. Les pouvoirs publics indonésiens ont fait valoir que les conclusions de la Commission se rapportent à la réaction ou aux effets de la politique relative au minerai de nickel.

(496) La Commission a mentionné ses arguments exposés au considérant 493 et a fait noter que ses conclusions sur l'existence d'une contribution financière ne reposent pas seulement sur l'interdiction des exportations introduite par l'Indonésie, mais sur un ensemble de mesures et de mécanismes entrepris par les pouvoirs publics indonésiens, y compris notamment l'obligation de traitement dans le pays, les RKAB, l'obligation de cession des actions, le mécanisme de fixation des prix du minerai de nickel et la désignation des sociétés minières en tant qu'«objets nationaux vitaux». La mise en œuvre concertée de l'ensemble de ces mesures illustre l'action délibérée des pouvoirs publics indonésiens pour réaliser leur objectif stratégique en faveur de l'industrie de traitement du nickel, tout particulièrement les producteurs de SSCR. Dès lors, cet argument a été considéré comme infondé et a été rejeté.

(497) En réaction à la conclusion du considérant 330 portant sur la relation entre la politique des pouvoirs publics indonésiens relative au minerai de nickel et la coopération entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois, les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que l'accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois relatif à l'élargissement et à l'approfondissement de la coopération économique et commerciale bilatérale n'est aucunement lié à l'approvisionnement en minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate. En effet, au dire des pouvoirs publics indonésiens, la coopération avec les pouvoirs publics chinois ne se limitait pas à l'industrie de l'acier inoxydable. En toute hypothèse, les pouvoirs publics indonésiens ont rappelé que la mise en œuvre de tout accord international est soumise à la loi indonésienne, qui est applicable à tous les opérateurs du marché en Indonésie.

(498) La Commission a souligné que la coopération entre les pouvoirs publics chinois et indonésiens telle qu'elle a été constatée au cours de l'enquête révèle que l'accès au minerai de nickel indonésien était l'un des objectifs majeurs motivant la coopération avec la Chine sur le projet Morowali. L'accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois relatif à l'élargissement et à l'approfondissement de la coopération économique et commerciale bilatérale remonte à 2011, lorsque les exportations de minerai de nickel vers la Chine étaient élevées, comme l'indique le tableau 2, et que l'interdiction des exportations de 2014 n'était pas encore en vigueur. Néanmoins, l'accord incluait déjà une référence à l'«industrie de l'acier» (article III) comme étant l'un des domaines de coopération, puisque la loi de 2009 relative à l'extraction minière prévoyait déjà une obligation de traitement en Indonésie soumise à un délai de grâce de cinq ans. Toujours est-il que l'objectif de la coopération avec la Chine n'a aucune incidence sur les conclusions relatives à l'applicabilité de mesures compensatoires sur la fourniture de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate, car il concerne simplement le contexte dans lequel le programme a été mis en œuvre. Ce qui est pertinent pour la conclusion relative à ce programme, ce sont les mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens. Cet argument a dès lors été rejeté.

([109]) Rapport du Groupe spécial, États-Unis — Restrictions à l'exportation, cit., point 8.34.

Conclusion

(499) La Commission a donc conclu qu'il existait des éléments de preuve abondants attestant que les mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens étaient spécifiquement conçues pour charger les sociétés d'extraction de nickel de respecter les objectifs stratégiques au profit de l'industrie de l'acier inoxydable ou leur ordonner de le faire, d'une manière équivalente à une subvention passible de mesures compensatoires au sens de l'article 3, points 1) a) iii) et iv), du règlement de base, tel qu'interprété et appliqué dans le respect de la norme pertinente de l'OMC en vertu de l'article 1.1, points a) iii) et iv), de l'accord SMC.

4.4.3.2.2. Avantage

(500) La Commission en a conclu que les sociétés d'extraction du minerai de nickel constituaient un organisme public et/ou que les pouvoirs publics indonésiens les avaient chargées de procurer le minerai de nickel à l'industrie de l'acier inoxydable, ou leur avaient ordonné de le faire.

(501) La Commission a ensuite vérifié si les sociétés minières agissant en qualité d'organismes publics ou visées par l'action de charger ou d'ordonner des pouvoirs publics indonésiens fournissaient réellement le minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate. À cet effet, elle a analysé en détail l'évolution du marché en Indonésie par rapport à une référence appropriée.

(502) Conformément à l'article 3, point 2), à l'article 5 et à l'article 6, point d), du règlement de base, la Commission a estimé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires, à savoir l'avantage conféré au bénéficiaire, tel que constaté pour la période d'enquête.

(503) La Commission s'est donc d'abord penchée sur la question de savoir si les prix fixés par les sociétés minières en Indonésie pouvaient servir de références appropriées.

(504) Tel que souligné aux considérants 435 à 437, il ressort de l'enquête que la fixation du prix du minerai de nickel était assujettie à un mécanisme gouvernemental de fixation des prix et à d'autres interventions gouvernementales ayant empêché la dynamique habituelle du marché de l'offre et de la demande de fixer le prix.

(505) Comme rappelé au considérant 458, les pouvoirs publics indonésiens avaient déjà commencé à réglementer certains aspects de la fixation des prix du minerai de nickel en 2010.

(506) Avec l'introduction progressive des restrictions à l'exportation et des autres mesures à partir de 2014 dans l'optique d'atteindre l'objectif visant à établir en Indonésie une industrie de l'acier inoxydable en aval et de soutenir cette implantation, notamment par les faibles prix du minerai de nickel, les pouvoirs publics indonésiens ont, petit à petit, changé la manière dont le prix était déterminé. Ces politiques des pouvoirs publics indonésiens ont réussi à réaliser leur ambition de donner lieu à une offre excédentaire de minerai de nickel sur le marché indonésien au profit de l'industrie de l'acier inoxydable. Il en résulte que l'industrie a acquis un pouvoir efficace en matière de fixation des prix vis-à-vis des sociétés minières, en provoquant de la sorte une dépression étendue des prix du minerai de nickel en Indonésie.

(507) Dans ce contexte et tel qu'expliqué ci-dessus, le mécanisme de fixation des prix visé à l'article 85 a fait l'objet d'une modification en 2017 lorsque les pouvoirs publics indonésiens ont commencé à réglementer non seulement le prix du minerai de nickel en ce qui concerne les redevances, mais aussi le prix de transaction réel.

(508) Il convient de rappeler que les pouvoirs publics indonésiens ont établi le mécanisme actuel pour fixer les prix de référence pour les transactions entre les sociétés minières et les fonderies, via leurs règlements spécifiques, dans le but d'obtenir une remise considérable sur les prix du minerai de nickel sur les marchés internationaux. Le prix de référence (HPM) applicable au nickel a été communiqué dans une formule fixée dans le décret du MERM 2946K/30/MEM/2017 («MERM 7/2017») comme suit: HPM du minerai de nickel = % Ni x CC x HMA du nickel. «1. Le HPM du minerai de nickel est le prix du minéral métallique sous la forme du minerai de nickel en USD/tonne métrique sèche. 2. % Ni est la teneur en Ni du minerai de nickel. 3. CC est le coefficient correcteur, qui est égal au montant du pourcentage tenant compte de la remise ou de la valeur ajoutée par rapport à la qualité du produit de base en vente, conformément aux dispositions suivantes: a) CC pour le minerai de nickel d'une teneur en Ni de 1,9 % = 20 %; et b) le CC variera de 1 % en plus ou en moins à chaque augmentation de 0,1 % de la teneur en Ni.» Le MERM 7/2017 définit le HPM comme étant «le prix des minéraux métalliques déterminé à un point de vente, franco à bord pour chaque produit minier de base des minéraux métalliques» et le HMA (Harga Mineral Acuan) comme étant «le prix obtenu à partir de la moyenne des prix des minéraux métalliques publiés au cours du mois écoulé ou du prix pratiqué à la même date que la transaction selon le cours du prix publié des minéraux métalliques». Le montant du HMA est défini par le ministre tous les mois et se réfère aux prix internationaux, tel que le cours de la bourse de métaux de Londres pour le nickel.

(509) Par ailleurs, l'article 2 du MERM 7/2017 dispose ce qui suit: 1. Les titulaires d'une IUP d'activités de production de minéraux métalliques, d'une IUP d'activités de production de charbon, d'une IUPK d'activités de production de minéraux métalliques et d'une IUPK d'activités de production de charbon, lorsqu'ils vendent des produits issus des minéraux métalliques ou du charbon, doivent être orientés par le prix de référence des minéraux (HPM) métalliques ou le prix de référence du charbon (HBP).»

(510) Les pouvoirs publics indonésiens ont soutenu que le HPM était lié aux prix internationaux et devrait être considéré comme le prix plancher pour la transaction réelle entre les producteurs et les acheteurs de minerai de nickel. La Commission fait remarquer que, si la formule dédiée au calcul du HPM réglementé pour le minerai de nickel est effectivement liée au prix international dudit minerai, elle comprend un coefficient correcteur significatif, qui fait en sorte que le prix du minerai de nickel sur le marché indonésien reste considérablement inférieur aux prix internationaux. Du fait de ses mécaniques mêmes, le prix réel des transactions doit garantir une remise considérable par rapport aux prix internationaux.

(511) Bien qu'à l'époque le HPM n'était pas un prix obligatoire, il était essentiel de protéger les acteurs commerciaux des sociétés minières et des fonderies dans l'achat et la vente de minéraux. Le directeur général du MERM a affirmé que les pouvoirs publics appliqueraient le prix en octobre 2017, et que ce prix serait annoncé tous les mois. De plus, il a été déclaré: «Le HPM deviendra une valeur de référence pour que les sociétés minières ne vendent pas à un prix plus élevé, autrement, les fonderies n'achètent pas le nickel à un prix significativement inférieur au prix du marché. Dans ce cas, les pouvoirs publics ne souhaitent pas qu'une partie prenne le dessus sur l'autre pour définir les prix du produit de base» ([110]).Ceci a été confirmé par une publication de l'Association des sociétés indonésiennes de l'industrie du traitement et de l'affinage (AP3I) de septembre 2017, qui mentionnait que le HPM était pensé pour protéger les fonderies et les sociétés minières dans les transactions de vente et d'achat de minéraux ([111]). Autrement formulé, le HPM (fixé à un niveau largement inférieur au prix international) est devenu le prix de référence pour le minerai de nickel en Indonésie.

(512) La politique des pouvoirs publics indonésiens de développement de l'industrie de l'acier inoxydable ayant effectivement été mise en œuvre avec succès, les prix déprimés du minerai de nickel qui en résultent, conjugués au pouvoir d'achat de l'industrie de l'acier inoxydable, soutenu par les pouvoirs publics, avaient aggravé la situation financière difficile dans laquelle se trouvent les sociétés minières, dont la plupart risquent de faire faillite. En outre, des employés des sociétés minières ont organisé des manifestations, et des troubles sociaux ont éclaté en raison de ce parti pris en faveur de l'industrie de l'acier inoxydable. En conséquence, les pouvoirs publics indonésiens ont dû recourir au HPM pour pouvoir favoriser l'industrie de l'acier inoxydable sans pour autant que les sociétés minières soit fassent faillite, soit dirigent encore plus leur mécontentement social vers les pouvoirs publics. Une telle tournure des événements aurait provoqué une perturbation des approvisionnements et de potentielles hausses des prix, au détriment de l'industrie de l'acier inoxydable, compromettant l'objectif stratégique global des pouvoirs publics indonésiens. Le HPM a aussi eu pour effet secondaire d'assurer un niveau minimal de recettes pour l'État grâce aux redevances, qui avaient elles-mêmes également été durement touchées par l'offre excédentaire de minerai de nickel et les prix déprimés correspondants, en raison de la réussite du parti pris stratégique en faveur de l'industrie de l'acier inoxydable.

(513) En janvier 2020, les pouvoirs publics indonésiens ont remis en place l'interdiction totale des exportations du minerai de nickel pour tous les degrés de pureté. Cette réintroduction a eu pour effet d'accroître le déséquilibre déjà existant sur le marché du minerai de nickel indonésien au profit des fonderies, et, par conséquent, les pouvoirs publics indonésiens ont pris la décision de réglementer le prix de ce minerai au travers d'une législation spécifique et à l'aide du HPM. Dès lors, en avril 2020, le MERM a procédé à la révision du MERM 7/2017 et a publié le MERM 11/2020. Ce règlement a modifié l'article 2 relatif aux lignes directrices pour la vente de minéraux métalliques et de charbon. Au titre du nouvel article 2: 1. Les titulaires d'une IUP d'activités de production de minéraux métalliques, d'une IUP d'activités de production de charbon, d'une IUPK d'activités de production de minéraux métalliques et d'une IUPK d'activités de production de charbon, lorsqu'ils vendent des produits issus des minéraux métalliques ou du charbon, doivent être orientés par le prix de référence des minéraux (HPM) métalliques ou le prix de référence du charbon (HBP).» Ainsi, en vertu du MERM 7/2017, les sociétés minières devaient être guidées par le HPM dans leurs transactions de vente, et au titre du MERM 11/2020, elles devaient se servir du HPM en tant que prix de transaction. Tel qu'énoncé au considérant 508 ci-dessus, le HPM correspond au «prix des minéraux métalliques déterminé à un point de vente». Autrement dit, les sociétés minières ont été forcées de définir le prix conformément au HPM, ce qu'elles ont fait en pratique.

(514) Qui plus est, le MERM 11/2020 a ajouté l'article 2A relatif aux procédures et aux obligations de vente du minerai de nickel, qui dispose ce qui suit: 1. Les titulaires d'une IUP d'activités de production de minéraux métalliques et d'une IUPK d'activités de production de minéraux métalliques produisant du minerai de nickel doivent se référer au HPM pour la vente du minerai de nickel produit. 2. L'obligation de se référer au HPM visée au paragraphe 1 s'applique aussi aux titulaires d'une IUP d'activités de production de minéraux métalliques et d'une IUPK d'activités de production de minéraux métalliques pour la vente du minerai de nickel produit à leurs filiales. 3. Les autres parties affinant le minerai de nickel provenant des titulaires d'une IUP d'activités de production de minéraux métalliques et d'une IUPK d'activités de production de minéraux métalliques sont tenues d'acheter ce minerai en se référant au HPM.»

([110]) https://www.tambang.co.id/harga-patokan-mineral-akan-diterapkan-di-bulan-oktober-15712/
([111]) https://www.ap3i.or.id/News/News-Update/Oktober-ESDM-Terapkan-Harga-Patokan-Mineral.html

(515) Aux termes de l'article 3: «1. Le HPM des minéraux métalliques mentionné à l'article 2 correspond: a) au prix limite minimal pour le calcul de l'obligation d'acquittement des frais de production incombant aux titulaires d'une IUP d'activités de production de minéraux métalliques et d'une IUPK d'activités de production de minéraux métalliques.» Le même article dispose par ailleurs: «3. Dans les situations où il existe, au cours de la période de référence, une différence pour le prix de référence du minéral métallique utilisé pour le calcul du HPM des minéraux métalliques par rapport à la période de cotation de la transaction, des sanctions pour les impuretés ou des primes pour certains minéraux, la vente du minerai de nickel est effectuée dans le respect des conditions suivantes: a) si le prix de transaction est inférieur au HPM des minéraux métalliques applicable pendant la période de cotation selon le prix de référence du minéral métallique ou si une sanction a été appliquée pour les impuretés, la vente peut être effectuée au moyen d'un HPM des minéraux métalliques avec une différence maximale de 3 % (trois pour cent); ou b) si le prix de transaction est supérieur au HPM des minéraux métalliques applicable pendant la période de cotation selon le prix de référence du minéral métallique ou si une prime a été appliquée pour certains minéraux, la vente doit se référer au prix de transaction supérieur au HPM des minéraux métalliques.»

(516) Dans le prolongement du mécanisme de fixation des prix mis en application fin 2017, le prix réglementé du minerai de nickel, tel qu'il est transposé dans la législation, reflète une approche et une logique similaires. Il s'agit d'un prix fixé par les pouvoirs publics, dont le principal objectif est de garantir que le minerai de nickel est procuré avec une remise considérable par rapport au cours international de la bourse de métaux de Londres, au profit de l'industrie de l'acier inoxydable. Parallèlement, le prix cherche à également prendre en considération les intérêts des sociétés minières pour veiller à la continuité de l'offre à ce prix réduit, et éviter les faillites et les troubles sociaux. Enfin, il assure un niveau minimal de recettes pour l'État, bien que ces recettes soient bien en deçà de ce qu'elles pourraient être s'il n'y avait eu aucune remise par rapport aux prix internationaux. Cela a été confirmé par le directeur général des minéraux et du charbon par intérim qui a déclaré, comme mentionné, qu'il avait l'intention de «rendre justice aux fonderies qui veulent les prix les plus bas possible. En revanche, [il doit] s'assurer que les activités d'extraction de nickel fournissent une marge suffisante pour les mines» ([112]). En d'autres termes, le prix du minerai de nickel en Indonésie n'est pas librement déterminé en fonction des conditions du marché, mais est fixé par les pouvoirs publics indonésiens dans une fourchette de prix serrée, de sorte que leurs objectifs stratégiques respectifs soient réalisés.

(517) La transposition du HPM dans la législation en avril 2020 s'inscrivait dans une logique de continuité du mécanisme de 2017, ce qui a également été corroboré lors de l'enquête. La différence majeure était que, avant l'entrée en vigueur du MERM 11/2020, le prix du minerai de nickel était stipulé comme une valeur absolue dans les conventions d'achat-vente afférentes. Après l'entrée en vigueur du MERM 11/2020, ce même prix était défini comme le HPM des pouvoirs publics dans les conventions d'achat-vente. Les éléments de preuve empiriques recueillis pendant l'enquête (à savoir les achats de minerai de nickel par le groupe IRNC) ont confirmé que les prix pratiqués au cours de la période d'enquête, avant et après l'entrée en vigueur du MERM 11/2020, sont sensiblement les mêmes, c'est-à-dire conformes au mécanisme du HPM, dans sa version antérieure et postérieure à avril 2020.

(518) L'enquête a de plus révélé que la formule de calcul du prix était ajustée à partir d'avril 2020 avec «1-taux d'humidité %». IRNC a soutenu que la formule des pouvoirs publics s'appliquait au minerai de nickel sec, et que, puisque le minerai de nickel était vendu sous une forme humide, elle devait être ajustée en conséquence. Si tel est le cas, cela contredit l'affirmation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle le HPM servait, par le passé, uniquement au calcul des redevances. En effet, l'enquête a révélé que le prix d'achat pour IRNC et ses sociétés affiliées au cours de la période d'enquête était très proche de celui des pouvoirs publics. Il convient d'ajouter qu'il n'existait aucune différence de prix entre les achats de minerai de nickel effectués auprès de fournisseurs liés et ceux effectués auprès de fournisseurs non liés. Enfin, les opérations de vente réalisées, au cours de la période d'enquête, par la seule société d'extraction de nickel ayant remis ces informations dans le cadre de l'enquête ont permis de constater qu'un prix très similaire était facturé à tous les clients pour ce même type de minerai de nickel. Cela prouve que le prix du minerai de nickel fixé par les pouvoirs publics a bien été pratiqué.

(519) Sur la base des éléments de preuve qui précèdent, la Commission a jugé que les pouvoirs publics indonésiens interviennent sur le marché du minerai de nickel en réglementant précisément le prix de transaction de ce minerai entre les sociétés minières et les fonderies. Il ne s'agit donc pas d'un prix du marché, mais d'un prix arrêté par les pouvoirs publics pour servir leurs objectifs stratégiques. Pour cette raison seule, la Commission estime que les prix du minerai de nickel en Indonésie sont faussés et ne peuvent faire office de référence pour quantifier l'avantage.

(520) Pourtant, outre la réglementation des prix du minerai de nickel par les pouvoirs publics, il subsiste d'autres distorsions de marché dont les pouvoirs publics indonésiens sont responsables et qui faussent spécifiquement les prix de ce minerai dans le pays, ce qui prouve encore que ces prix ne sauraient servir de référence. Plus

([112]) https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/-new-regulation-on-mineral-ore-benchmark-price-issued

particulièrement, l'obligation de traiter le minerai de nickel en Indonésie, imposée par les pouvoirs publics aux fonderies, associée aux objectifs précis de production, entraîne une offre excédentaire sur le marché national et déprime donc les prix intérieurs. Les restrictions à l'exportation ont elles aussi contribué à l'offre excédentaire du minerai de nickel sur le marché national, et donc à la dépression des prix. Aucune vente de minerai de nickel en Indonésie n'est épargnée par le fait que les diverses distorsions de marché faussant directement ou indirectement les prix ont pour conséquence la distorsion de tous les prix de ce minerai dans le pays.

(521) De ce fait, la Commission a conclu que ces mesures dénaturent tout le marché national du minerai de nickel, et il a été impossible d'établir un prix non faussé de ce minerai sur le marché indonésien selon les conditions nationales qui y règnent. Par conséquent, il n'existait pas de prix intérieurs qui pouvaient servir de référence appropriée.

(522) La Commission a donc dû chercher une référence appropriée en dehors du pays ([113]). À cet égard, la Commission a constaté que, étant donné que les exportations indonésiennes de minerai de nickel ont cessé en 2014, un essor des exportations de ce minerai en provenance des Philippines a eu lieu, tout particulièrement vers le principal marché de consommation, à savoir la RPC. Le minerai de nickel latéritique des Philippines présente les mêmes caractéristiques que le minerai de nickel latéritique d'Indonésie. Il est extrait suivant le même processus d'extraction à ciel ouvert qu'en Indonésie et possède une teneur en nickel similaire à celle du minerai indonésien. Aux Philippines et en Indonésie, les minerais sont extraits dans un climat humide semblable dans les deux pays, ils ont donc un taux d'humidité relativement élevé et similaire. Dès lors, puisque le minerai de nickel des Philippines n'est pas concerné par les mesures des pouvoirs publics qui faussent le marché indonésien, et que les conditions existantes du marché dans les deux pays, y compris la qualité, la disponibilité, la qualité marchande, le transport et les autres conditions d'achat ou de vente, sont semblables, la Commission est partie du principe que le minerai de nickel des Philippines et celui d'Indonésie sont comparables. La proximité géographique joue également un rôle en ce qu'elle contribue à rendre la situation du minerai de nickel aux Philippines comparable à celle qui prévaudrait en Indonésie si les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pris aucune mesure de distorsion.

(523) Pour ces raisons, la Commission a considéré que, en application de l'article 6, point d), deuxième alinéa, point ii), du règlement de base, le prix à l'exportation depuis les Philippines représente une référence appropriée pour élucider la question de savoir si les prix du minerai de nickel en Indonésie ont été fixés pour permettre un approvisionnement moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Le prix utilisé comme référence pour le minerai de nickel des Philippines est le prix FAB philippin, tel qu'il est déclaré par FerroAlloyNet, avec une teneur en nickel de 1,8 %. Ces informations ont été transmises par le plaignant sur une base trimestrielle. À cela s'ajoutent les références communiquées par le plaignant (tous les trimestres également) pour les produits d'une teneur en nickel de 1,5 %, 1,6 %, 1,9 % et 2,0 %. Ces références ont servi à définir les références applicables aux autres catégories achetées par le groupe IRNC sur la base de la teneur en nickel (1,3 %, 1,4 %, 1,7 %, 2,1 %, 2,2 %, 2,3 % et 2,4 %).

(524) Ces références ont fait l'objet d'une comparaison avec les prix d'achat signalés des sociétés appartenant au groupe IRNC (IRNC, GCNS, ITSS, SMI et TSI) au cours de la période d'enquête, en fonction de la teneur en nickel et du trimestre étudié. Les écarts décelés à la suite de cette comparaison ont été calculés pour chaque groupe en IDR. Il ressort des considérants ci-dessus que les prix du minerai de nickel en Indonésie étaient constamment inférieurs au prix de référence (prix FAB philippins). Dès lors, la Commission en est venue à la conclusion que les mesures des pouvoirs publics indonésiens obligeaient les sociétés d'extraction de minerai de nickel agissant en qualité d'organismes publics et/ou visées par l'action de charger ou d'ordonner desdits pouvoirs publics à procurer le nickel à l'industrie indonésienne de l'acier inoxydable moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

(525) Conséquemment, la Commission a procédé à la comparaison du prix d'achat national réel du minerai de nickel pour les producteurs ayant coopéré avec le prix de référence non faussé aux Philippines.

(526) Dans leurs observations sur l'information finale, les pouvoirs publics indonésiens et le groupe IRNC s'opposaient à la référence utilisée pour le minerai de nickel prise sur la base du minerai de nickel des Philippines, car: i) le minerai de nickel latéritique des Philippines présente les propriétés d'un minerai de nickel de teneur en Ni < 1,5 % (limonite), tandis que le minerai de nickel latéritique d'Indonésie présente les propriétés d'un minerai de nickel de teneur en Ni > 1,5 %, ii) la quantité de minerai de nickel latéritique produite en Indonésie est plus de deux fois supérieure à la production des Philippines et iii) le rapport coût/production en tonnes de nickel en Indonésie est inférieur à celui des Philippines, puisque l'épaisseur moyenne du nickel latéritique est de 30 m en Indonésie, tandis qu'elle est de 20 m seulement aux Philippines, et la teneur en nickel du gisement de nickel en Indonésie s'élève à 1,8 %, tandis qu'elle s'élève à 1,6 % aux Philippines. En outre, tant les pouvoirs publics indonésiens qu'IRNC ont affirmé que l'interdiction des exportations

([113]) Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Mesures compensatoires visant certains produits plats en acier au carbone laminés à chaud en provenance de l'Inde, WT/DS436/AB/R, adopté le 19 décembre 2014, point 4.158.

indonésienne, tout en déprimant le prix pratiqué sur le marché national, a provoqué une hausse des prix du minerai de nickel en provenance des Philippines. Selon les pouvoirs publics indonésiens, la bonne référence devrait être le coût réel de production du minerai de nickel d'IRNC, tel qu'il est défini au cours de l'enquête antidumping sur les importations de certains produits laminés à chaud plats en aciers inoxydables, enroulés ou en feuilles ([114]), ou, selon le groupe IRNC, les coûts de production réels, les frais de vente, frais généraux et dépenses administratives réels et un bénéfice approprié des producteurs de minerai de nickel indonésiens ayant fait l'objet de l'enquête.

(527) Le plaignant a répondu que, de son point de vue, le minerai de nickel des Philippines restait la référence la plus appropriée pour le minerai de nickel d'Indonésie. Le plaignant a surenchéri en affirmant que, si la Commission en venait à juger que le minerai de nickel des Philippines ne constituait pas une référence appropriée, il soutenait la référence sur la base du prix du nickel sur le marché international au cours de la bourse de métaux de Londres comme seule autre référence existante. Le plaignant a rappelé que le prix HMA indonésien publié pour le nickel, employé pour arrêter le prix de vente sur le marché national du minerai de nickel (HPM), repose lui-même sur le cours de la bourse de métaux de Londres. Puisque le cours de la bourse de métaux de Londres renvoie aux tonnes métriques sèches, le plaignant estime qu'il devrait être ajusté en fonction de la teneur en humidité. Le plaignant a précisé qu'il s'agirait d'une approche conservatrice, car elle ne tient pas compte de la teneur en fer du minerai de nickel.

(528) IRNC a remis une duplique à la réponse d'Eurofer concernant le recours au cours de la bourse de métaux de Londres en tant qu'autre référence. Le groupe IRNC a souligné en premier lieu que le nickel auquel renvoie le cours de la bourse de métaux de Londres et le minerai de nickel sont deux produits différents. Selon le groupe IRNC, les diverses tendances en ce qui concerne les données de prix pour le nickel sur la base du cours de la bourse de métaux de Londres, qui était en baisse, et pour le minerai de nickel des Philippines, qui était en hausse, sèmeraient le doute sur le recours à ces données, car la demande et l'offre de nickel et de minerai de nickel différeraient. En deuxième lieu, le groupe IRNC a fait valoir que la formule proposée par Eurofer surestime le prix du minerai de nickel, car: i) il est impossible d'extraire du minerai de nickel l'ensemble de la teneur en nickel qu'il contient et de le transformer par la suite en nickel pur, mais un ratio de rendement du minerai de nickel au nickel doit être pris en considération; ii) le prix du nickel pur reflète l'ensemble des coûts et des dépenses nécessaires pour mettre le nickel pur sur le marché (par exemple le coût du minerai de nickel, les coûts énergétiques, les coûts d'amortissement des machines, le coût de la main-d'œuvre, les coûts de transport, les frais de vente, frais généraux et dépenses administratives et les bénéfices des producteurs et des commerçants, etc. Le groupe IRNC a conclu que, selon lui, la formule fondée sur le cours de la bourse de métaux de Londres surestimait la référence, et qu'une référence adéquate devrait reposer sur les coûts de production réels, les frais de vente, frais généraux et dépenses administratives réels et un bénéfice correct des producteurs de minerai de nickel indonésiens ayant fait l'objet de l'enquête.

(529) La Commission a examiné attentivement tous les arguments soulevés par les parties. En commençant par la demande des pouvoirs publics indonésiens et du groupe IRNC de recourir à une référence nationale sur la base des coûts de production, des frais de vente, frais généraux et dépenses administratives et d'une marge de profit appropriée des producteurs de minerai de nickel indonésiens, la Commission est parvenue à la conclusion que cela ne serait pas faisable et, en tout état de cause, ne serait pas conforme à la législation pertinente. En raison du défaut de coopération des producteurs de minerai de nickel, la Commission ne disposait dans le dossier ni de données nationales sur les coûts de production et les frais de vente, frais généraux et dépenses administratives des producteurs de minerai de nickel indonésiens, ni d'informations relatives à une marge de profit appropriée en Indonésie. En conséquence, il serait impossible de créer la référence comme l'ont demandé les parties. En toute hypothèse, la Commission a fait remarquer que, compte tenu des distorsions nationales généralisées sur le marché du minerai de nickel indonésien telles qu'elles sont détaillées à la section 4.3.3.2.2, la Commission a conclu au considérant 521 qu'elle ne parvenait pas à trouver une référence nationale adaptée et se voyait donc obligée de recourir à une référence en dehors du pays. Cette autre référence dans le pays a donc été rejetée.

(530) La Commission a ensuite soigneusement étudié les arguments portant sur la formule reposant sur le prix du nickel au cours de la bourse de métaux de Londres. D'emblée, la Commission a estimé que le cours de la bourse de métaux de Londres figure parmi les marchés de capitaux les plus importants au monde couvrant les métaux de base. Au sujet du prix du nickel, la Commission a noté que le prix au cours de la bourse de métaux de Londres s'appuie sur des transactions réelles et que ses conditions sont bien alignées avec les conditions du marché en Indonésie. Plus important encore, la Commission s'est laissée convaincre par l'argument selon lequel le prix du nickel au cours de la bourse de métaux de Londres est le point de départ de la méthode employée par les pouvoirs publics indonésiens eux-mêmes pour fixer le prix de référence national du minerai de nickel, car cela constituerait un lien plus étroit au marché et à la situation en Indonésie. Dès lors, les prix du nickel au cours de la bourse de métaux de Londres ne sauraient servir de base adéquate pour le calcul pour le minerai de nickel en Indonésie. Parallèlement, la Commission a souligné que la formule proposée par le plaignant concernant les prix du nickel devrait être adaptée de manière à refléter certains des éléments évoqués par le groupe IRNC dans sa réfutation. En raison de l'absence d'éléments de preuve suffisants dans le dossier à un stade très avancé de l'enquête, il était cependant impossible pour la Commission de procéder à l'adaptation susmentionnée et donc de recourir aux prix au cours de la bourse de métaux de Londres comme la référence aux fins de l'enquête.

([114]) Règlement d'exécution (UE) 2020/1408 de la Commission du 6 octobre 2020 instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de certains produits laminés à chaud plats en aciers inoxydables, enroulés ou en feuilles, originaires d'Indonésie, de la République populaire de Chine et de Taïwan (JO L 325 du 7.10.2020, p. 26).

(531) Au vu de ce qui précède, la Commission a ensuite évalué les arguments soulevés par les parties au sujet de la référence reposant sur les prix réels du minerai de nickel aux Philippines sur une base FAB utilisée pour le calcul du bénéfice. La Commission a fait valoir que les pouvoirs publics indonésiens et le groupe IRNC n'ont pas démontré en quoi les éléments qu'ils ont mentionnés au sujet des différences des propriétés techniques et des quantités de production entre le minerai de nickel d'Indonésie et celui des Philippines produisaient une incidence sur les prix aux Philippines, et n'ont soumis aucun élément de preuve pour tenter de quantifier tout ajustement possible résultant de ces différences affectant les prix aux Philippines utilisés comme référence. L'argument selon lequel l'interdiction des exportations indonésiennes déprimait artificiellement les prix sur le marché indonésien et entraînait par ailleurs des prix plus élevés aux Philippines n'enlevait rien au fait que les prix pratiqués aux Philippines constituaient une référence appropriée, en ce qu'ils reflétaient les prix réels du marché du minerai de nickel découlant du concours de circonstances sur le marché et des choix réglementaires des divers pays (dont l'Indonésie) et, de ce fait, ne compromettait pas la représentativité réelle de ces prix sur ce marché. Eu égard à l'allégation soulignant la différence de teneur en nickel du minerai de nickel des Philippines, la référence utilisée par la Commission tient compte de cette différence (la Commission a créé une référence pour chaque type de minerai de nickel acheté par le groupe IRNC). Quant à l'affirmation que les coûts de production du minerai de nickel en Indonésie sont inférieurs à ceux des Philippines, le considérant 528 énonce que les sociétés d'extraction de minerai de nickel indonésiennes n'ont pas coopéré au cours de l'enquête, mettant donc la Commission dans l'incapacité d'évaluer ces coûts. Considérant ce qui précède, la Commission a donc confirmé son choix de recourir à la référence des Philippines comme la plus appropriée dans de telles circonstances, en tenant également compte des quantités considérables exportées à partir de ce pays et du fait que les principaux acheteurs du minerai de nickel des Philippines étaient les producteurs d'acier inoxydable chinois, qui emploient la même technologie que le groupe IRNC pour la production du produit concerné. Les arguments des pouvoirs publics indonésiens et du groupe IRNC à ce sujet ont donc été rejetés.

(532) Les pouvoirs publics indonésiens ont aussi affirmé que le minerai de nickel n'était pas une matière première directe pour les SSCR. Au contraire, le minerai de nickel était une matière première pour la fonte brute de nickel et les produits en acier inoxydable laminés à chaud, qui sont à leur tour des intrants en amont pour les SSCR. Selon les pouvoirs publics indonésiens, ce fait devrait être pris en considération pour le calcul de l'avantage.

(533) Le groupe IRNC a fait valoir que l'entité IRNC vendait le minerai de nickel acheté au sein du groupe IRNC et que, de ce fait, aucun avantage découlant de ce minerai de nickel acheté ne devrait être compris dans le calcul de l'avantage. À la suite de l'information finale complémentaire, le groupe IRNC a réitéré cet argument.

(534) La Commission a confirmé qu'elle avait tenu compte de ces deux aspects dans son calcul du montant de la subvention pour le groupe IRNC. Premièrement, pour les fournisseurs liés d'intrants, l'avantage constaté dans ces sociétés a été réparti au moyen de la proportion de leur chiffre d'affaires correspondant au producteur-exportateur. Par la suite, cet avantage réparti a été ajouté à l'avantage du producteur-exportateur et inclus dans les calculs de la subvention de ce producteur. Au niveau du producteur-exportateur, le dénominateur de l'avantage était le chiffre d'affaires total de la société. La méthode de calcul détaillée a été communiquée au groupe IRNC dans son document d'information individuel, ce dernier contenant des informations confidentielles.

(535) La Commission a noté que l'utilisation finale du minerai de nickel acheté, que ce soit pour le produit concerné ou pour la vente à des sociétés affiliées en vue du traitement ultérieur, n'est pas pertinente, car, dans le calcul du taux de subvention, le dénominateur est le chiffre d'affaires total du groupe IRNC. Par conséquent, cette objection a été rejetée.

(536) Le montant de l'avantage ainsi calculé s'élevait à 9,64 % pour le groupe IRNC.

4.4.3.2.3. Spécificité

(537) La série de mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens visait à favoriser certaines industries, tout particulièrement l'industrie nationale de l'acier inoxydable. En effet, bien que les distorsions touchant le minerai de nickel confèrent également un avantage aux produits en aval autres que l'acier inoxydable (à savoir les producteurs de batteries électriques utilisées dans les véhicules à nouvelles énergies), seules certaines industries indonésiennes peuvent exploiter cet avantage, à savoir celles actives dans la chaîne de valeur du nickel. Les mesures des pouvoirs publics indonésiens sont donc spécifiques au sens de l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement de base. Les caractéristiques inhérentes du minerai de nickel limitent l'utilisation possible de la subvention à une certaine branche de production, mais cela ne signifie pas que, pour être spécifique, la subvention doit en outre être limitée à un sous-ensemble de cette branche de production ([115]).

([115]) Rapport de l'Organe d'appel, DS436, point 4.398.

(538) Dans leurs observations sur l'information finale, les pouvoirs publics indonésiens ont fait valoir qu'il n'existait aucune spécificité dans les politiques relatives au minerai de nickel, puisque ces dernières ne s'appliquaient pas qu'au secteur de l'acier inoxydable, mais à toute une variété de produits.

(539) La Commission a rejeté cette allégation. Effectivement, les politiques relatives au minerai de nickel adoptées par les pouvoirs publics indonésiens ciblaient toujours le minerai de nickel en tant que matière première à destination du secteur de l'acier inoxydable. D'ailleurs, les documents figurant au dossier de l'enquête ont montré que le minerai de nickel utilisé pour la production d'acier inoxydable doit être d'une teneur en nickel supérieure à 1,7 %. À l'opposé, le minerai de nickel d'une teneur en nickel inférieure à 1,7 % trouve d'autres applications, par exemple dans les batteries des véhicules électriques. Les éléments de preuve attestant cela sont que, à partir de la promulgation du RG 1/2017 et jusqu'à celle du règlement du MERM 11/2019, l'interdiction des exportations ne s'appliquait qu'au minerai de nickel d'une teneur en nickel supérieure à 1,7 %, donc l'unique minerai de nickel employé dans le secteur de l'acier inoxydable. Par conséquent, cette objection a été rejetée.

4.4.3.3. Conclusions

(540) Les pouvoirs publics indonésiens, grâce à un ensemble précis de mesures et au travers des sociétés minières agissant en qualité d'organismes publics ou qui sont visées par l'action de charger ou d'ordonner desdits pouvoirs publics, procurent le minerai de nickel à l'industrie de l'acier inoxydable moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Cette fourniture de biens constituant un avantage financier pour le bénéficiaire et étant spécifique, elle est donc passible de mesures compensatoires.

(541) Il n'y a pas eu d'éléments de preuve suffisants permettant d'évaluer la mesure dans laquelle Jindal Stainless Indonesia peut bénéficier de ce régime, cette société n'étant pas intégrée verticalement et débutant son procédé de production à partir des rouleaux laminés à chaud.

(542) Le montant de la subvention établi en ce qui concerne la fourniture de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate au cours de la période d'enquête pour le groupe IRNC s'élevait à:

Société	Montant global de la subvention
Groupe IRNC	9,64 %

4.5. **Coopération entre l'Indonésie, la Chine et le parc industriel de Morowali**

4.5.1. *Introduction et contexte factuel*

(543) Selon la plainte, les pouvoirs publics indonésiens, dans le cadre de leur plan de développement de l'industrie de l'acier inoxydable, s'en remettaient au soutien financier apporté par les pouvoirs publics chinois. Ce soutien était spécifiquement lié au développement du parc de Morowali, qui est essentiellement géré par des sociétés chinoises, notamment par Shanghai Decent Investment (groupe), la société holding du groupe Tsingshan. Toujours selon la plainte, les pouvoirs publics indonésiens ne se sont pas contentés de chercher activement le financement de la Chine, qu'ils ont reconnu et adopté comme le leur, ils auraient également fait pression sur les pouvoirs publics chinois pour qu'ils aident les sociétés chinoises qui fondaient auparavant le minerai de nickel importé d'Indonésie pour en produire de la fonte brute de nickel en Chine à transférer leurs activités de fusion vers l'Indonésie.

(544) Le contexte historique et factuel de cette étroite coopération entre l'Indonésie et la Chine œuvrant à donner naissance à une industrie de l'acier inoxydable en aval totalement intégrée reposant sur les réserves de minerai de nickel disponibles en Indonésie, et sur les financements et le savoir-faire procurés par la Chine est expliqué à la section 4.3. Tel que décrit, l'Indonésie est riche en réserves de minerai de nickel et se trouve être l'un des acteurs les plus importants au monde sur ce marché. À partir de 2005, l'extraction du minerai de nickel a connu un essor considérable, de même que les exportations correspondantes (voir tableaux 1 et 2). Les tableaux indiquent en outre que la Chine est progressivement devenue, de loin, la plus grande destination de ces exportations de minerai de nickel, étant donné que le minerai originaire d'Indonésie était le plus adapté à la production d'acier inoxydable. Les pouvoirs publics indonésiens craignaient que leurs réserves de minerai de nickel ne s'épuisent en raison des exportations, le pays n'ayant pas une capacité nationale appropriée pour procéder au traitement ultérieur du minerai, et donc que le pays ne profite pas suffisamment de ces réserves.

(545) En passant par la nouvelle loi de 2009 relative à l'extraction minière, les pouvoirs publics indonésiens ont décidé d'accroître la valeur ajoutée nationale en stimulant le traitement intérieur des minéraux, dont le minerai de nickel, principalement via une obligation de traitement dans le pays (voir considérants 401 à 404). Ils ont par ailleurs décidé d'introduire des restrictions à l'exportation appliquées au terme d'un délai de grâce de cinq ans, de manière à s'assurer qu'une capacité nationale suffisante verrait le jour pour absorber la production du minerai de nickel et à garantir que les sociétés minières fourniraient ce minerai moyennant une rémunération moins qu'adéquate (voir section précédente).

(546) Dans cette optique, les pouvoirs publics indonésiens ont entamé des discussions avec des pays tiers possédant une industrie nationale de l'acier inoxydable potentiellement intéressés. À titre d'exemple, ils ont tenté de convaincre le Japon et son industrie de traitement du minerai de nickel d'investir en Indonésie. Cependant, les pouvoirs publics japonais se sont opposés aux restrictions à l'exportation indonésiennes prévues, car ils estimaient qu'elles contrevenaient aux règles de l'OMC, et ont menacé d'intenter des poursuites contre l'Indonésie devant l'OMC ([116]).

(547) C'est en approchant les pouvoirs publics chinois que les pouvoirs publics indonésiens ont trouvé succès. Grâce à la coopération bilatérale consacrée dans les accords de 2011 et 2013, qui s'est encore renforcée par la suite, la Chine a commencé la construction et le développement de fonderies en Indonésie. Les exportations vers la Chine ont culminé en 2013, à 58 millions de tonnes, tandis que la capacité nationale d'Indonésie s'est progressivement accrue, passant de 7,81 millions de tonnes en 2014, année d'entrée en vigueur de l'obligation de traitement dans le pays et des restrictions à l'exportation, à 61 millions de tonnes en 2019 (voir tableau 3).

4.5.1.1. Base juridique

(548) Les accords bilatéraux pertinents signés au cours des ans par les pouvoirs publics indonésiens et chinois, et les déclarations conjointement transmises comprennent:

— la déclaration commune entre l'Indonésie et la RPC relative au partenariat stratégique, signée à Jakarta le 25 avril 2005;

— le plan d'action pour la mise en œuvre de la déclaration commune relative au partenariat stratégique entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois, signé à Jakarta le 21 janvier 2010;

— l'accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois relatif à l'élargissement et à l'approfondissement de la coopération économique et commerciale bilatérale, signé à Jakarta le 29 avril 2011;

— le communiqué commun entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois sur le renforcement du partenariat stratégique sino-indonésien, diffusé à Jakarta le 29 avril 2011;

— le protocole modifiant le mémorandum d'accord entre le ministère des affaires maritimes et de la pêche d'Indonésie et l'Administration océanique d'État de la RPC relatif à la coopération maritime, signé à Jakarta le 29 avril 2011;

— une déclaration commune, invitant les entreprises chinoises à augmenter leurs investissements en Indonésie, publiée à Pékin le 25 mars 2012;

— le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine, signé à Jakarta le 2 octobre 2013;

— l'accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois relatif aux parcs industriels intégrés sino-indonésiens, signé à Jakarta le 2 octobre 2013;

— la déclaration commune relative au renforcement du partenariat stratégique global entre RPC et l'Indonésie, publiée à Pékin le 26 mars 2015;

— le plan d'action pour la mise en œuvre du partenariat stratégique global entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois (2017-2021), signé à Pékin le 14 mai 2017;

— le mémorandum d'accord relatif à la promotion de la coopération pour le développement de corridors économiques globaux régionaux entre le ministère de la coordination des affaires maritimes d'Indonésie et la Commission nationale pour le développement et la réforme de la RPC, signé à Bogor le 7 mai 2018; et

— le mémorandum d'accord relatif à la constitution d'un Comité directeur conjoint pour le développement des corridors économiques globaux régionaux entre le ministère de la coordination des affaires maritimes d'Indonésie et la Commission nationale pour le développement et la réforme de la RPC, signé à Pékin le 23 octobre 2018.

(549) À ces documents s'ajoutent certains textes législatifs nationaux promulgués par les pouvoirs publics indonésiens qui ont mis en application les accords bilatéraux susmentionnés ou étaient liés à ces derniers:

— le plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025 (ci-après le «MP3EI» — Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia), publié en mai 2011; et

— le décret du ministre de l'industrie indonésien n° 432/M-IND/Kep/7/2014 relatif à l'équipe de coopération ou la zone industrielle intégrée sino-indonésienne, daté du 22 juillet 2014.

([116]) https://kemenperin.go.id/artikel/3594/Let-Japan-Process-Nickel-in-Indonesia:-Industri-minister

4.5.2. *Défaut de coopération partiel et recours aux données disponibles en ce qui concerne le soutien au parc de Morowali*

4.5.2.1. Application des dispositions de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base à l'égard des pouvoirs publics indonésiens

(550) La Commission a appelé les pouvoirs publics indonésiens à remettre certaines informations au sujet du cadre de coopération bilatérale instauré entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois et, en particulier, les conditions dans lesquelles le parc de Morowali a initialement été établi et si, et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, ce parc et le soutien financier octroyé par les pouvoirs publics chinois s'inscrivaient dans la coopération bilatérale entre les pouvoirs publics respectifs d'Indonésie et de Chine.

(551) La Commission a expressément demandé aux pouvoirs publics indonésiens de transmettre un document, signé le 3 octobre 2013 par Xiang Guanda de Shanghai Decent Investment et Halim Mina, du groupe Bintang Delapan, en la présence des présidents chinois et indonésien. Les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni ce document, qui, d'après les informations dont la Commission dispose, expose l'accord œuvrant à établir conjointement IMIP et le développement ultérieur du parc industriel de Morowali ([117]). En outre, au cours des recoupements à distance des réponses des pouvoirs publics indonésiens, ces derniers ont confirmé l'existence de cet accord; pourtant, ils ont affirmé ne pas l'avoir.

(552) Comme expliqué au considérant 573, la Commission a incité les pouvoirs publics indonésiens à communiquer la liste des projets prioritaires ayant été sélectionnés pour la mise en œuvre en vertu des dispositions du programme sino-indonésien. Les pouvoirs publics indonésiens ont envoyé au lieu de cela une liste de projets différente, à savoir la liste des projets de coopération sino-indonésienne dans le cadre du dialogue économique de haut niveau.

(553) Qui plus est, comme détaillé aux considérants 639 et suivants, la Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de transmettre la documentation portant sur la mise en application des accords remis, ainsi que les mécanismes de consultation implémentés par les pouvoirs publics chinois et indonésiens à cet égard. Toutefois, les pouvoirs publics indonésiens ont répondu que l'équipe «KIT Indonesia» composée à ce propos n'avait pas conçu de politiques significatives et avait refusé de transférer la documentation à ce sujet.

(554) Par conséquent, la Commission a informé les pouvoirs publics indonésiens qu'elle pourrait avoir à recourir aux données disponibles, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, lors de l'examen de l'existence et de l'ampleur des subventions présumées pour les sociétés situées dans le parc industriel de Morowali.

(555) En l'absence des informations requises, la Commission a estimé qu'elle n'avait pas reçu d'informations cruciales et nécessaires sur cet aspect de l'enquête. Par conséquent, la Commission a appliqué l'article 28 du règlement de base et s'est reposée sur les données disponibles en ce qui concerne ces points.

4.5.2.2. Application des dispositions de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base à l'égard des pouvoirs publics chinois

(556) Comme le rappelle le considérant 15 ci-dessus, la Commission, dans l'avis d'ouverture, a invité les pouvoirs publics chinois à devenir une partie intéressée et a envoyé l'avis d'ouverture, le jour même de sa publication, auxdits pouvoirs publics, en attirant explicitement leur attention sur cette invitation. Dans un courriel daté du 19 février 2021, les pouvoirs publics chinois ont confirmé qu'ils s'étaient inscrits en tant que partie intéressée.

(557) La Commission a fait parvenir aux pouvoirs publics chinois une demande d'informations en vue de recueillir des données permettant d'avoir une vue d'ensemble du secteur financier en Chine et des informations portant sur la Commission de réglementation bancaire chinoise et sur le soutien financier, les garanties et les assurances à l'exportation dans le contexte du parc de Morowali et des zones de coopération commerciale à l'étranger. Cependant, les pouvoirs publics chinois ont refusé de remettre ces informations.

([117]) Rapport annuel 2017 d'IMIP;
https://www.business.hsbc.com.cn/en-gb/belt-and-road/story-5;
www.etsingshan.com/Art/Art_38/Art_38_69.aspx;
https://www.dsppatech.com/dsppa-pa-system-applied-in-indonesia-morowali-industrial-park.html

(558) Par conséquent, la Commission a informé les pouvoirs publics chinois qu'elle pourrait devoir recourir aux données disponibles, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, par rapport au régime de subvention visé. Les pouvoirs publics chinois n'ont pas présenté d'observations.

(559) En l'absence des informations requises, la Commission a estimé qu'elle n'avait pas reçu d'informations cruciales et nécessaires sur cet aspect de l'enquête. Par conséquent, la Commission a appliqué l'article 28 du règlement de base et s'est reposée sur les données disponibles en ce qui concerne ces points.

4.5.3. *Documents stratégiques et juridiques en lien avec le cadre de la coopération bilatérale entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois*

(560) La coopération en matière de traitement préférentiel visant à amorcer et favoriser la création et la croissance de l'industrie indonésienne de l'acier inoxydable, entreprise par les pouvoirs publics indonésiens avec les pouvoirs publics chinois, peut être retracée jusqu'au début des années 2000. Elle consiste en un certain nombre de documents bilatéraux instaurant le cadre stratégique et juridique entraînant l'adoption de plusieurs politiques de soutien et programmes préférentiels spécifiques constituant des subventions passibles de mesures compensatoires couvertes par cette enquête.

(561) Ces documents illustrent le cadre de coopération qu'ont fondé les deux pays au fil des ans sur la base de nombreux documents stratégiques et juridiques bilatéraux, dans la poursuite de l'accroissement progressif de leur coopération. Ils renferment toutes les conditions de la coopération ainsi que son objectif primaire, qui est de bâtir et développer une industrie de l'acier inoxydable nationale en Indonésie au moyen de plusieurs mesures et politiques préférentielles distinctes applicables aux entités sino-indonésiennes stimulées et soutenues par les pouvoirs publics respectifs dans la mise en œuvre de cette coopération.

(562) La coopération entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois dans le secteur minier et métallurgique a débuté en 2005, avec la signature d'une déclaration commune entre l'Indonésie et la Chine au sujet du partenariat stratégique, énonçant que les deux parties «amélioreront la coopération en matière d'investissement en renforçant la compréhension mutuelle et la mise en réseau des autorités d'investissement, y compris les secteurs privés, et en créant un climat juridique, économique, social et politique plus propice aux flux d'investissements». À l'époque déjà, les pouvoirs publics chinois avaient requis l'aide des pouvoirs publics indonésiens pour garantir les intérêts des investisseurs étrangers pour retirer des bénéfices ([118]). Il avait aussi été déclaré à ce moment que, au cours des dix précédentes années de développement économique, les pouvoirs publics chinois avaient toujours veillé à la rentabilité de chaque investissement en Chine. Cette coopération coulait de source dans le contexte de la politique d'internationalisation de la Chine, qui avait commencé en 1999 et encourageait l'implantation à l'international, de même que l'exportation et l'internationalisation pour les sociétés chinoises.

(563) En janvier 2010, en guise de concrétisation de la déclaration commune de 2005, l'Indonésie et la Chine ont signé le plan d'action sino-indonésien (ci-après le «plan d'action de 2010») pour pousser plus loin leur partenariat stratégique. Ce document comporte la marche à suivre pour encourager les investissements chinois dans les industries axées sur les ressources en Indonésie, y compris l'extraction minière ([119]). Dans la section 3.2 relative à la «coopération commerciale», l'article 3.2.14 mentionnait «la rédaction et la mise en place du plan quinquennal pour la coopération économique et commerciale entre la Chine et l'Indonésie», qui a effectivement été signé peu après (voir ci-dessous). Le chapitre portant sur la «coopération en matière d'investissement» prévoit des mesures d'incitation à la participation ciblant les acteurs du secteur privé (article 3.4.3) ainsi que des mesures visant à encourager les «investissements chinois dans les industries axées sur les ressources en Indonésie, telles que (…) l'extraction minière et l'énergie (…)» (article 3.4.8). Le document fait aussi référence au mémorandum d'accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois sur la coopération en matière d'infrastructures et de ressources naturelles, signé le 25 avril 2005.

(564) L'enquête a révélé que trois mémorandums d'accord et un règlement technique avaient été signés par les représentants des pouvoirs publics chinois et indonésiens lors d'une visite du Premier ministre chinois de l'époque, Monsieur Wen Jiabao, à Jakarta à la fin du mois d'avril 2011. La Commission a requis ces trois mémorandums d'accord ainsi que le règlement technique auprès des pouvoirs publics indonésiens.

(565) Les pouvoirs publics indonésiens ont transmis trois documents. Le premier document était un protocole modifiant le mémorandum d'accord entre le ministère des affaires maritimes et de la pêche d'Indonésie et l'Administration océanique d'État de la RPC relatif à la coopération maritime, signé le 29 avril 2011.

([118]) https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/44119/cina-minta-indonesia-jamin-investor
([119]) https://treaty.kemlu.go.id/apisearch/pdf?filename=CHN-2010-0093.pdf

(566) Le deuxième document était un accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois relatif à l'élargissement et à l'approfondissement de la coopération économique et commerciale bilatérale, signé le 29 avril 2011. Au titre de cet accord, les «pouvoirs publics de part et d'autre se sont engagés à encourager les entreprises» à mener une coopération économique se présentant sous diverses formes et dans divers domaines, tels que l'industrie de l'acier, le parc industriel et la zone de traitement des exportations.

(567) Le troisième document était un communiqué commun entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois sur le renforcement du partenariat stratégique sino-indonésien, signé le 29 avril 2011. Aux termes de ce communiqué, «[l]es deux parties expriment leur satisfaction par rapport au plan d'action pour la mise en œuvre de la déclaration commune relative au partenariat stratégique entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois, signé le 21 janvier 2010, et s'accordent à prendre des mesures concrètes pour concrétiser ce plan d'action et promouvoir une coopération pragmatique dans divers domaines entre les deux pays». Par ailleurs, «[l]a Chine espère également consolider la coopération avec l'Indonésie quant au développement de la zone de coopération économique et commerciale».

(568) Le 25 mars 2012, les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont convenu, dans une déclaration commune diffusée à Pékin au terme d'une visite officielle du président indonésien Yudhoyono, de conclure un accord de coopération économique et commerciale bilatéral entre l'Indonésie et la Chine conformément aux politiques préférentielles spécifiques formulées dans le 12e plan quinquennal des pouvoirs publics chinois et dans le MP3EI des pouvoirs publics indonésiens ([120]). En outre, les pouvoirs publics indonésiens ont encouragé les entreprises chinoises à prendre part à la fortification des capacités industrielles d'Indonésie et ont promis de «continuer la création d'un climat propice aux investissements pour les investisseurs étrangers, y compris ceux en Chine». Plus précisément, les pouvoirs publics indonésiens attendaient des entreprises chinoises qu'elles investissent «davantage dans l'industrie minière d'Indonésie» et ont «informé la Chine des efforts qu'ils ont déployés en vue d'améliorer la gestion de leurs ressources minières». Enfin, les deux parties se sont arrangées pour «intensifier leurs efforts visant à renforcer et élargir la coopération dans le domaine […] d'extraction minière». Cette déclaration témoigne de la volonté des deux parties de matérialiser leurs politiques préférentielles nationales respectives, afin notamment de consolider les capacités industrielles en aval en Indonésie, en invitant la Chine à prendre part à l'élaboration de la politique relative aux matières premières et en la tenant informée à ce sujet.

(569) Concernant l'Indonésie, le MP3EI reconnaît que l'industrie a besoin d'être étendue en Indonésie et désigne le Sulawesi comme une zone favorable à sa croissance. De manière à stimuler l'essor de l'industrie de l'acier, les pouvoirs publics indonésiens ont envisagé, entre autres, des évolutions réglementaires permettant de simplifier la fourniture de matières premières, la formation de partenariats commerciaux en amont et en aval et le développement des clusters dans l'industrie de l'acier en aval, tout en songeant à privilégier l'intégration de la fusion de l'acier et de la production d'acier inoxydable ([121]). De surcroît, les ressources naturelles, surtout minières et nickélifères, sont également ciblées dans le but d'accroître le traitement industriel en Indonésie et donc d'augmenter la valeur ajoutée. Pour ce qui est du nickel, la priorité est de consolider les industries correspondantes en aval, grâce à la médiation de partenariats solides entre les industries en amont et en aval ([122]).

(570) Quant à RPC, le 12e plan quinquennal pour le développement économique et social national, en vigueur lors de la création d'IMIP, élabore la vision stratégique des pouvoirs publics chinois pour l'amélioration et la promotion des industries clés. Il indique que les pouvoirs publics chinois élaborent des politiques visant à encourager l'amélioration technique des entreprises afin d'accroître la compétitivité du marché. Les enquêtes menées par le passé ont montré que l'industrie de l'acier occupait une place prépondérante parmi ces industries clés ([123]). Les pouvoirs publics chinois ont également publié un plan spécifique pour l'industrie de l'acier, à savoir le douzième plan quinquennal pour l'industrie de l'acier (ci-après le «12e plan quinquennal pour l'acier»), lui aussi en vigueur au moment de la constitution d'IMIP. Ce plan souligne que l'industrie de l'acier est une industrie de base importante de l'économie nationale et met l'accent sur l'importance de «renforcer le lien des politiques fiscales, financières, commerciales, foncières, d'économie d'énergie, de protection de l'environnement, de sécurité et autres avec la politique industrielle relative à l'acier». Les précédentes enquêtes ont démontré que ces plans étaient juridiquement contraignants ([124]) et

([120]) https://tingroom.com/print_173679.html

([121]) Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025, pages 65 à 68.

([122]) Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025.

([123]) 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), considérants 49 et suivants.

([124]) Ibidem, considérant 55.

ont dévoilé le rôle prédominant que jouent les pouvoirs publics chinois via les entreprises d'État actives dans le secteur de l'acier ([125]). Cette ingérence de premier plan des pouvoirs publics chinois au sein du secteur de l'acier et les distorsions significatives du marché qui s'ensuivent sont de nouveau corroborées par le document de travail des services de la Commission sur les distorsions significatives de l'économie chinoise aux fins d'une enquête de défense commerciale, qui énonçait que «[c]ompte tenu du haut niveau d'intervention étatique dans l'industrie sidérurgique et de la part importante d'entreprises publiques dans ce secteur, même les producteurs d'acier privés se voient empêchés d'opérer dans les conditions du marché» et reconnaissait la «participation, le contrôle et/ou l'intervention étatique substantiels en ce qui concerne les sociétés du secteur de l'acier prétendument privées» ([126]).

(571) Le 2 octobre 2013, le ministre de l'économie indonésien et le ministre du commerce chinois ont signé, à Jakarta, le «programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine» (ci-après le «programme sino-indonésien»). Le programme sino-indonésien envisageait de «dynamiser les investissements à caractère commercial entre les deux pays et de faire progresser la mise sur pied de projets prioritaires communs» ([127]), censés être la concrétisation du programme.

(572) Au chapitre III du programme sino-indonésien, les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont précisé que le programme se matérialisait par des projets prioritaires pour lesquels le «principe de sélection doit respecter les intérêts stratégiques et les besoins en matière de développement socio-économique des deux pays, être cohérent avec la planification à moyen et long terme pour le développement économique des deux pays, et s'inscrire dans les plans de développement des entreprises impliquées».

(573) La Commission a incité les pouvoirs publics indonésiens à communiquer la liste des projets prioritaires ayant été sélectionnés pour la mise en œuvre en vertu des dispositions du programme sino-indonésien. Pourtant, les pouvoirs publics indonésiens ont envoyé au lieu de cela une liste de projets différente, à savoir la liste des projets de coopération sino-indonésienne dans le cadre du dialogue économique de haut niveau. En application de l'article 28, paragraphe 1, en raison de ce refus de coopérer, la Commission a déduit que le projet Morowali figurait également sur cette liste des projets prioritaires au titre de la coopération bilatérale. En effet, il s'agit d'un projet important dans le cadre duquel la présence des sociétés chinoises est notable.

(574) Le programme sino-indonésien a de surcroît confirmé, dans son chapitre I, point 1.2.3, les propos tenus en 2012 selon lesquels une des intentions principales de cette coopération était l'application de politiques préférentielles en faveur du secteur de l'acier, affirmant que l'un des objectifs globaux de la coopération bilatérale était «d'encourager les entreprises et les établissements financiers chinois compétitifs et réputés à prendre part au développement de six corridors économiques en Indonésie et au projet mentionné dans le MP3EI des pouvoirs publics indonésiens, et d'inciter les entreprises indonésiennes compétitives et réputées à participer à l'élaboration du 12e plan quinquennal des pouvoirs publics chinois» ([128]).

(575) Le programme sino-indonésien démontre que les pouvoirs publics des deux pays ont recensé les domaines de coopération clés ([129]) qui, entre autres, comprenaient l'extraction minière et l'industrie métallurgique et les parcs industriels (y compris les zones économiques spéciales). Dans les actions consacrées à l'extraction minière, les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont, dans la section 2.4.2, expressément convenu de «collaborer dans les activités de prospection, d'affinage et de traitement des ressources minérales, y compris […] le nickel», d'«accélérer et [de] simplifier la coopération bilatérale pour les projets d'extraction minière et de métallurgie», de «promouvoir le développement des ressources minérales en construisant des zones et parcs industriels spécifiques au sein des six corridors économiques […]» et de «collaborer pour le développement des ressources minérales en Indonésie».

([125]) Règlement d'exécution (UE) 2019/688 de la Commission du 2 mai 2019 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains produits en acier à revêtement organique originaires de la République populaire de Chine à l'issue d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil (JO L 116 du 3.5.2019), considérants 37 et 70.

([126]) Document de travail des services de la Commission, «Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations» [document de travail des services de la Commission sur les distorsions significatives de l'économie chinoise aux fins d'une enquête de défense commerciale], SWD(2017) 483 final/2 du 20.12.2017, p. 360. Pour plus d'informations générales sur le secteur de l'acier en RPC, voir chapitre 14 — Secteur de l'acier, p. 346 à 376 du même document.

([127]) «Le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine», (chapitres I et III).

([128]) «Le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine», (chapitre I, point 1.2.3).

([129]) «Le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine», (chapitre II).

(576) Dans la section 2.7.8 du programme sino-indonésien, au sujet de l'industrie métallurgique, les pouvoirs publics indonésiens et chinois se sont particulièrement accordés pour «encourager les producteurs métallurgiques chinois à investir directement en Indonésie, à recourir aux ressources naturelles indonésiennes et à investir sous la forme de parcs industriels intégrés pour la métallurgie, de manière à concourir à l'amélioration de sa chaîne industrielle métallurgique et à accroître la valeur ajoutée des projets relatifs aux minéraux» ([130]). Le programme confirme de plus que les producteurs métallurgiques chinois sont incités à fonder des coentreprises avec des sociétés indonésiennes. Dans la section 2.9 portant sur les parcs industriels (y compris les zones économiques spéciales), les pouvoirs publics indonésiens et chinois se sont entendus sur la promotion desdits parcs industriels, en «encourageant les entreprises chinoises à investir dans les parcs industriels indonésiens […]» et en «[…] facilitant la croissance des parcs industriels et en apportant le soutien stratégique nécessaire à cette croissance». Ainsi, les pouvoirs publics indonésiens ont activement cherché et accepté le soutien stratégique reçu des pouvoirs publics chinois pour les projets spécifiques, dont le parc industriel de Morowali.

(577) Le 27 mars 2015, les pouvoirs publics des deux pays ont publié la «déclaration commune relative au renforcement du partenariat stratégique global entre la RPC et l'Indonésie» ([131]). Aux termes de cette déclaration, «[…] [l]es deux parties se sont engagées à mettre en œuvre activement le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine et à finaliser précocement la liste des projets prioritaires en vue […]». De la même manière, les pouvoirs publics de part et d'autre «[…] ont estimé que l'initiative de la route maritime de la soie du XXIe siècle proposée par le président Xi Jinping ainsi que la stratégie entreprise par le président Joko Widodo visant à faire de l'Indonésie un "pivot maritime mondial" se complémentent parfaitement». Similairement, les pouvoirs publics des deux parties «[…] ont promis d'accélérer la construction des parcs industriels intégrés sino-indonésiens et de constituer le Comité intergouvernemental de coordination le plus vite possible». L'Indonésie «[…] instaurera les politiques préférentielles en faveur des parcs industriels afin de prévoir des garanties et des facilités pour que davantage d'entreprises chinoises s'implantent dans le parc, dans le respect des lois et règlements indonésiens, afin de pousser le développement des parcs industriels», et la Chine s'est attachée à «[…] continuer d'accorder un soutien financier à la construction d'infrastructures et au déroulement de grands projets en Indonésie par l'intermédiaire de canaux financiers bilatéraux et multilatéraux».

(578) Le 7 mai 2018, les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont signé le mémorandum d'accord «relatif à la promotion de la coopération pour le développement de corridors économiques globaux régionaux» dans lequel les deux parties s'accordent à entreprendre une coopération visant la croissance, entre autres, du Sulawesi du Nord. Dans ce mémorandum, les deux parties conviennent de «mobiliser et coordonner les agences gouvernementales compétentes, de même que les entreprises et institutions qualifiées pour qu'elles participent à l'élaboration de leur plan de développement pour ces corridors».

(579) Le 23 octobre 2018, les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont signé un mémorandum d'accord «relatif à la constitution d'un Comité directeur conjoint pour le développement des corridors économiques globaux régionaux». Le mémorandum a exposé la structure organisationnelle de la coopération: secrétariat commun, groupes de travail conjoints, mécanismes de travail, comité directeur, etc. Une fois encore, cette structure prouve que le cadre de coopération bilatérale est mis en œuvre conjointement par l'intermédiaire d'organismes administratifs communs spécifiques.

(580) Les accords bilatéraux et documents ci-dessus démontrent que la coopération bilatérale s'est matérialisée dans des accords précisant les conditions et contributions de chaque partie. Les détails relatifs au financement, à la gestion via IMIP et aux autres mécanismes administratifs bilatéraux seront décrits dans les sections qui suivent. Toutefois, les documents couverts dans cette section confirment que les pouvoirs publics de part et d'autre ont conçu des accords spécifiques pour établir leurs politiques préférentielles favorisant des industries et projets spécifiques couverts par cette coopération. Cela révèle que les politiques visant à promouvoir le développement de l'industrie de traitement du minerai de nickel et de l'industrie de l'acier inoxydable en aval en Indonésie, en suscitant les investissements chinois par l'intermédiaire d'un soutien préférentiel de la Chine, sont expressément couvertes. Le groupe IRNC était évidemment un bénéficiaire de ces politiques convenues au titre de la coopération bilatérale.

(581) Les accords et documents susmentionnés illustrent le cadre de la coopération liant l'Indonésie et la Chine ainsi que l'évolution et l'approfondissement constants de cette coopération au fil des ans. Cette coopération grandissante permet à la Chine d'investir et aux sociétés chinoises de tirer profit des matières premières et de l'emplacement géographique de l'Indonésie. La Chine apporte le financement nécessaire aux investissements dans les «corridors» choisis dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route», tandis que l'Indonésie maintient activement un cadre

([130]) «Le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine», (chapitre II, point 2.7.8).

([131]) https://www.mfa.gov.cn/ce/cebe//eng/mhs/t1249201.htm

législatif, stratégique et politique propice pour encourager les projets à s'implanter dans des régions spécifiques de son propre territoire. C'est dans ce cadre et ce contexte que le parc de Morowali s'est installé dans la province du Sulawesi et que le principal producteur-exportateur pleinement intégré s'y est implanté, comme expliqué plus en détail dans les sections suivantes.

4.5.4. *Le soutien financier préférentiel dans le contexte de la coopération bilatérale*

(582) Un des piliers de la coopération bilatérale dans le domaine de l'industrie de l'acier inoxydable était l'attribution par la Chine d'un soutien financier préférentiel aux sociétés chinoises dans l'optique de développer cette industrie en Indonésie. Ce soutien constituait une condition imposée par l'Indonésie à laquelle était assujetti l'accès des sociétés chinoises aux importantes réserves de minerai de nickel convenant à leur procédé de production.

(583) Comme nous l'avons vu précédemment, les pouvoirs publics chinois avaient, en 2005 déjà, à l'occasion de la déclaration commune entre l'Indonésie et la Chine sur le partenariat stratégique, mis en lumière la nécessité de protéger les intérêts des investisseurs afin d'enregistrer un bénéfice, ce qui laisse voir qu'au cours des dernières années, les pouvoirs publics chinois ont constamment veillé à la réalisation de cet objectif. Au cours de ces années, la politique d'internationalisation de la Chine se déployait avec succès à la suite de son introduction en 1999 dans le but, entre autres, de promouvoir et susciter les investissements chinois à l'étranger et l'expansion des exportations.

(584) L'article 3.1.10 du plan d'action de 2010 se rapportant à la «coopération financière» dispose que les deux parties «intensifieront les consultations et la coordination bilatérales régulières pour accélérer l'emploi et la mise en place du mécanisme de crédits acheteurs à l'exportation préférentiels, des prêts concessionnels et d'autres régimes financiers de soutien au développement».

(585) La presse a relayé ([132]) que, dès 2011, la Industrial and Commercial Bank of China (ci-après l'«ICBC») et la Bank of China s'étaient engagées à accorder un prêt de capital de 8 000 000 000 USD à des sociétés établies en Chine souhaitant investir en Indonésie.

(586) Le principal document consacrant l'apport par la Chine d'un financement préférentiel était l'accord écrit entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois du 29 avril 2011 relatif à l'élargissement et à l'approfondissement de la coopération économique et commerciale bilatérale. L'article VI dispose sans équivoque que «[l]es parties conviennent d'encourager leurs établissements financiers et institutions d'assurance respectifs à accorder la priorité au financement et au soutien en matière d'assurance pour ces projets […]».

(587) Également, le programme sino-indonésien pour la coopération économique et commerciale du 2 octobre 2013 exprime explicitement, dans son chapitre V relatif aux services financiers, point 5.2.1, que «les établissements financiers chinois sont encouragés à soutenir le financement d'investissements et de construction de projets réalisés par des entreprises financées par la Chine en Indonésie dans le respect des lois et réglementations nationales».

(588) Tel qu'expliqué dans la section précédente, le financement était accordé aux fins de la poursuite du principal objectif de la coopération bilatérale «d'encourager les entreprises et les établissements financiers chinois compétitifs et réputés à prendre part au développement de six corridors économiques en Indonésie et au projet mentionné dans le MP3EI des pouvoirs publics indonésiens, et d'inciter les entreprises indonésiennes compétitives et réputées à participer à l'élaboration du 12e plan quinquennal des pouvoirs publics chinois» ([133]). La référence faite aux politiques préférentielles nationales respectives, y compris celles applicables à leur industrie de l'acier inoxydable, se rattache à l'objectif visant à octroyer un financement préférentiel servant à conclure l'accord bilatéral sur le parc industriel de Morowali au profit de l'industrie de l'acier inoxydable.

(589) Lors du sommet Indonésie/Chine du 2 octobre 2013, en présence des présidents d'État respectifs, les actionnaires fondateurs d'IMIP, PT Bintangdelapan Investama (ci-après «BDI») et Shangai Decent Investment Group (ci-après «SDI») (voir considérants 626 et 777), ont signé une convention d'investissement et de financement avec le Fonds d'investissement pour la coopération Chine-ASEAN (ci-après le «CAF» — China-ASEAN Fund) pour développer des activités dans le parc de Morowali ([134]). Le Fonds Chine-ASEAN (CAF) est un fonds de capital offshore approuvé par le Conseil des affaires de l'État de la République populaire de Chine et la Commission nationale pour le

([132]) Bisnis, «China-based lenders back investment in Indonesia» [Les prêteurs chinois soutiennent l'investissement en Indonésie], 26 avril 2011, https://bisnis.tempo.co/read/331438/cina-diminta-investasi-pengolahan-hasil-tambang

([133]) «Le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine», (chapitre I, point 1.2.3).

([134]) http://www.china-asean-fund.com/sub-fund-3-detail.php?id=1

développement et la réforme. La création de ce fonds est soutenue par la Export-Import Bank of China, conjointement avec d'autres investisseurs institutionnels chinois et internationaux. Le CAF se concentre sur les investissements dans les infrastructures et les secteurs de l'énergie et des ressources naturelles au sein de l'ASEAN, et sert d'instrument pionnier pour promouvoir la «coopération Sud-Sud» entre la Chine et les marchés émergents, et favorise la stratégie d'internationalisation pour les entreprises chinoises.

(590) Il a également été rapporté que, lors d'une visite du président chinois en Indonésie en octobre 2013, 23 accords avaient été signés, couvrant en particulier le nickel. Pas moins de 60 % de tous ces accords ont intégré l'industrie manufacturière avec un investissement total de 32 800 000 000 USD (36 100 000 000 000 IDR) ([135]). Cela révèle de nouveau que les pouvoirs publics indonésiens ont directement cherché le financement de la Chine dans l'industrie du nickel.

(591) La déclaration commune de mars 2015 a réitéré l'engagement des pouvoirs publics chinois à «[…] continuer d'accorder un soutien financier à la construction d'infrastructures et au déroulement de grands projets en Indonésie par l'intermédiaire de canaux financiers bilatéraux et multilatéraux».

(592) Par ailleurs, le président d'IMIP, la société gérant le parc industriel de Morowali où se trouve le producteur-exportateur IRNC, a fait part du fait que le «projet» (le parc et les locataires liés) «jouissait d'une facilité d'accès au financement à moyen et long terme». Dans les premiers jours du projet, les banques stratégiques de Chine, y compris la China Development Bank, l'Export–Import Bank of China, et les banques d'État chinoises, dont la Bank of China, se sont investies avec un soutien financier à moyen et long terme» ([136]).

(593) Enfin, il est évident que les pouvoirs publics indonésiens ne pouvaient ignorer l'octroi d'un tel financement préférentiel par les banques chinoises, puisque leurs fonctionnaires étaient présents à plusieurs reprises pour assister à la signature des accords afférents. Un exemple a déjà été exposé au considérant 589 ci-dessus. Un autre exemple est la signature par ITSS et PT Dexin Steel Indonesia (ci-après «DSI»), une société distincte liée implantée dans le parc d'IMIP, d'un prêt à terme de 170 000 000 USD et d'un mémorandum d'accord avec la China Development Bank dans la soirée du 7 mai 2018. Cette signature a eu lieu au cours d'un dîner faisant suite au sommet d'affaires Indonésie-Chine, organisé par le Premier ministre chinois Li Keqiang et le vice-président indonésien Jusuf Kalla.

(594) Ces documents, déclarations et actions mis par écrit confirment sans équivoque que les pouvoirs publics indonésiens ont activement recherché le soutien financier préférentiel accordé par les pouvoirs publics chinois, qu'ils ont adopté et reconnu comme le leur. Plutôt que de fournir ce soutien directement, les pouvoirs publics indonésiens ont mis sur pied un cadre de coopération bilatérale avec les pouvoirs publics chinois afin de garantir que ces derniers octroient un financement préférentiel permettant aux sociétés chinoises d'investir en Indonésie dans le contexte des politiques préférentielles et de s'assurer un approvisionnement suffisant de minerai de nickel. Comme l'a dévoilé l'enquête (voir la section au sujet d'IMIP et celle sur le financement préférentiel), IRNC s'est avéré être un bénéficiaire majeur de ce financement préférentiel attribué par les banques d'État et les politiques chinoises en vue de financer la construction et les activités des fonderies et des producteurs d'acier inoxydable en aval au sein du parc industriel de Morowali.

4.5.5. *Le parc industriel de Morowali*

(595) En ce qui concerne particulièrement le traitement du minerai de nickel et l'industrie de l'acier inoxydable, la coopération étroite entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois du ressort territorial du pays exportateur a culminé avec la création et le fonctionnement du parc industriel de Morowali. Les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont offert aux sociétés du secteur de l'acier inoxydable de ce parc des conditions favorables leur conférant des avantages. Cette mise en commun des ressources au moyen d'une coopération aussi étroite sert un objectif commun et profite à un bénéficiaire commun, à savoir le groupe IRNC ([137]).

(596) Le parc de Morowali est un parc industriel qui s'attache à bâtir une industrie de l'acier inoxydable pleinement intégrée, de l'extraction du minerai de nickel au produit en acier inoxydable en aval. Le parc est situé à Bahodopi, dans le district du Morowali, province du Sulawesi central.

([135]) www.beritasatu.com/whisnu-bagus-prasetyo/ekonomi/142063/sby-presiden-tiongkok-hadiri-penandatanganan-bisnis-lebih-rp-36-t

([136]) https://www.business.hsbc.com.cn/en-gb/belt-and-road/story-5

([137]) Jindal Stainless Indonesia n'a bénéficié d'aucun régime de financement préférentiel, car il ne prenait part à aucune coopération bilatérale entre les pouvoirs publics chinois et indonésiens, et n'a reçu aucun prêt à des conditions préférentielles.

(597) Le principal producteur-exportateur indonésien ayant coopéré, à savoir IRNC, se situe dans le parc de Morowali. Le parc couvre une aire de 2 500 hectares et loge 29 locataires dont plus de la moitié sont des locataires liés à IMIP. Le principal investisseur d'IRNC et d'IMIP est le groupe chinois Tsingshan Steel.

(598) Le cadre réglementaire bilatéral pertinent mentionné ci-dessus prouve que l'Indonésie et la Chine ont convenu de fonder et développer une zone spéciale au sein du parc industriel de Morowali pour aider les sociétés éligibles à mettre la coopération en œuvre. Le parc de Morowali a profité de son statut de zone industrielle reconnue soumise, entre autres, aux règles nationales préférentielles d'Indonésie applicables aux zones industrielles.

(599) Il convient de noter que le parc de Morowali est répertorié par les pouvoirs publics chinois comme une zone de coopération économique et commerciale en Indonésie ([138]).

(600) Bien que la coopération œuvrant au développement d'IMIP ait été annoncée pour la première fois en 2013, lors d'un sommet réunissant le président chinois Xi Jinping et le président indonésien de l'époque, Susilo Bambang Yudhoyono, son développement peut être retracé jusqu'en 2007, lorsque le groupe Bintangdelapan a débuté ses activités d'extraction sur une concession de 47 000 hectares dans le Morowali ([139]). Cette société est allée à la rencontre des investisseurs chinois pour les convaincre d'investir dans les activités d'extraction du nickel, car la Chine était, à l'époque, le plus grand marché des exportations indonésiennes de nickel ([140]).

(601) En 2009, BDI et SDI ont formé une coentreprise dans le but de servir la croissance de l'industrie minière dans la zone, ce qui coïncide avec les mesures plus strictes adoptées dans la loi de 2009 relative à l'extraction minière pour garder le minerai de nickel en Indonésie. Les deux parties ont donné naissance à PT Sulawesi Mining Investment (SMI), active dans la production et l'exportation de minerai de nickel, principalement vers la Chine. Ce partenariat était conforme à la politique d'internationalisation de SDI. Le site web de SDI indiquait que, «afin de mettre en œuvre activement la politique d'internationalisation, SDI a lancé un partenariat avec SMI en 2009, avec pour ambition de devenir un pionnier de l'extraction et l'exportation du minerai de nickel indonésien et de la fusion du ferronickel, et a investi dans la fondation de PT IMIP, ce qui revêt une importance cruciale pour la coopération économique entre la Chine et l'Indonésie et entre la Chine et l'ASEAN» ([141]).

(602) Le communiqué commun sur le renforcement du partenariat stratégique sino-indonésien du 29 avril 2011 énonçait que «[l]a Chine espère également consolider la coopération avec l'Indonésie quant au développement de la zone de coopération économique et commerciale».

(603) En mai 2011, il a été relayé que le Bureau de coordination des investissements (ci-après le «BKPM» — Badan Koordinasi Penanaman Modal) avait invité les investisseurs chinois à investir dans le traitement des produits de base miniers (y compris le nickel dans le Sulawesi du Sud-Est): «Le Bureau de coordination des investissements (BKPM) aiguille les investisseurs potentiels vers le traitement des produits miniers. […] Qui plus est, BKPM a également demandé à la Chine d'investir dans le traitement de nickel dans la province de Sulawesi du Sud-Est» ([142]).De surcroît, pour un projet ayant impliqué la construction d'une fonderie pour l'aluminium, des contraintes concernant l'achat de terrains ont été mises en évidence. Cela montre encore une fois la volonté des pouvoirs publics indonésiens d'obtenir des investissements chinois en Indonésie.

(604) Le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine du 2 octobre 2013, dans sa section 2.9 relative aux parcs industriels (y compris les zones économiques spéciales — ZES), prévoit d': «Encourager les entreprises chinoises à investir dans les zones économiques spéciales, le parc de développement économique et technologique, le parc de coopération économique et commerciale, les parcs industriels, la zone de démonstration technologique et les autres formes de parcs industriels en Indonésie. Les deux parties ont convenu que les pouvoirs publics favoriseraient et apporteraient les soutiens stratégiques nécessaires à la croissance des parcs industriels.»

(605) Les pouvoirs publics de part et d'autre ont aussi signé, le 2 octobre, un accord sur les parcs industriels intégrés sino-indonésiens. L'article V détaille le soutien stratégique pour lequel les pays se sont accordés: «Les pouvoirs publics de la République populaire de Chine promettent d'apporter le soutien et les mesures de facilitation utiles pour construire, attirer les entreprises et mener les activités des parcs industriels conformément aux lois, règlements et politiques en vigueur dans les deux pays. Les pouvoirs publics d'Indonésie s'attachent à fournir le soutien et les mesures de facilitation dans le respect de leurs lois, règlements et politiques nationales en vigueur. Les détails des politiques de soutien sont déterminés lors d'échanges bilatéraux.»

([138]) http://www.cccme.org.cn/cp/cooperation/zones.aspx
([139]) https://enterpriseasia.org/apea/indonesia/awards/id-2015/halim-mina/
([140]) https://www.thejakartapost.com/news/2017/11/15/morowali-investors-jittery-over-policy-uncertainties.html
([141]) http://www.decent-china.com/index.php/index/about/index?cid=15
([142]) https://bisnis.tempo.co/read/331438/cina-diminta-investasi-pengolahan-hasil-tambang

(606) De plus, outre le «programme sino-indonésien», les pouvoirs publics des deux pays ont signé, le même jour, c'est-à-dire le 2 octobre 2013, un accord bilatéral distinct précisément consacré au développement des parcs industriels intégrés en Indonésie. Au titre de l'article 1er de cet accord, les pouvoirs publics indonésiens et chinois s'engagent communément à «soutenir l'implantation de parcs industriels intégrés sino-indonésiens en Indonésie» qui «sont installés en priorité dans les régions indonésiennes riches en ressources minérales».

(607) Dans ledit accord, les pouvoirs publics chinois promettent «d'apporter le soutien et les mesures de facilitation utiles pour construire, attirer les entreprises et mener les activités des parcs industriels conformément aux lois, règlements et politiques en vigueur dans les deux pays» ([143]). Parallèlement, les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé qu'ils s'attacheraient «à fournir le soutien et les mesures de facilitation dans le respect de leurs lois, règlements et politiques nationales en vigueur» ([144]).

(608) Un document bilatéral majeur régissant le parc de Morowali était l'accord liant les pouvoirs publics chinois et indonésiens relatif aux parcs industriels intégrés sino-indonésiens de 2013 (ci-après l'«accord sur les parcs industriels intégrés»). L'article 1er dispose que «[l]'objectif du présent accord est de concourir à l'établissement des parcs industriels intégrés sino-indonésiens en Indonésie», ci-après les «parcs industriels». «Les parcs industriels sont installés en priorité dans les régions indonésiennes riches en ressources minérales.» Aux termes de l'article 3.1, «[l]a portée de la coopération au titre du présent accord couvre la coordination, les facilités et la consultation portant sur l'établissement des parcs industriels». Le chapitre V de cet accord, qui se rapporte au «soutien stratégique», énonce dans l'article 5.1 que «[l]es pouvoirs publics de la République populaire de Chine promettent d'apporter le soutien et les mesures de facilitation utiles pour construire, attirer les entreprises et mener les activités des parcs industriels conformément aux lois, règlements et politiques en vigueur dans les deux pays».

(609) Au cours du sommet bilatéral qui s'est déroulé le 3 octobre 2013, le président chinois Xi Jinping a dévoilé un plan voué à la construction de la route maritime de la soie du XXIe siècle. La veille du sommet, le 2 octobre 2013, les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont signé le «programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine» et l'«accord entre les pouvoirs publics de la République populaire de Chine et de la République d'Indonésie relatif aux parcs industriels intégrés sino-indonésiens». Ces accords de coopération doivent être concrétisés par des projets prioritaires sélectionnés.

(610) La déclaration commune sino-indonésienne relative au renforcement du partenariat stratégique de mars 2015 soutenait que les pouvoirs publics indonésiens «[…] introduir[aient] les politiques préférentielles en faveur des parcs industriels afin de prévoir des garanties et des facilités pour que davantage d'entreprises chinoises s'implantent dans le parc, dans le respect des lois et règlements indonésiens, afin de pousser le développement des parcs industriels».

(611) Outre la déclaration commune, les pouvoirs publics indonésiens ont introduit le règlement no 142/2015 relatif aux zones industrielles pour remplacer un règlement antérieur de 2009 à ce sujet, de manière à le rendre compatible avec la déclaration commune bilatérale de 2015 et avec l'accord bilatéral de 2013 sur les parcs industriels intégrés. Au chapitre 8, ce règlement formule les principales mesures en faveur des sociétés s'installant dans ces zones industrielles, telles que le groupe IRNC. Cela comprenait l'article 4, point i), qui prévoyait que les autorités du ministère sont chargées de la «fixation des orientations applicables au prix de vente de référence ou à la location de blocs et/ou bâtiments industriels au sein d'une zone industrielle en s'inspirant des propositions du Comité des zones industrielles». L'article 41, paragraphe 1, disposait qu'«[u]ne société implantée dans une zone industrielle et une société industrielle située dans une zone industrielle se voient accorder des incitations fiscales». Aux termes de l'article 45, paragraphe 1, «[l]es pouvoirs publics peuvent amorcer le développement de zones industrielles en tant qu'infrastructures industrielles a) au cas où le secteur privé ne serait pas intéressé par la construction d'une zone industrielle ou ne serait pas en mesure de s'y atteler; et/ou b) pour accélérer la diffusion et la distribution égale du développement industriel». Également, les pouvoirs publics indonésiens ont mis en place une ingérence et un suivi fermes des sociétés chargées de la gestion de ces zones, via l'organisme visé à l'article 51, paragraphe 1: «Afin de soutenir la croissance des zones industrielles, le Comité des zones industrielles est constitué.»

(612) L'intégration globale du traitement du parc suit les objectifs de développement stratégique des pouvoirs publics indonésiens. Plus précisément, les installations de fusion se conforment aux prescriptions légales de la loi de 2009 relative à l'extraction minière et des règlements liés concernant la valeur ajoutée des matières premières élaborés par le ministère de l'industrie. En application de cette loi et de ces règlements, les sociétés d'extraction du minerai de nickel doivent créer leurs propres capacités de fusion, dans le but de fonder des industries à valeur ajoutée plus élevée en Indonésie (voir section précédente).

([143]) Accord entre les pouvoirs publics de la République populaire de Chine et de la République d'Indonésie relatif aux parcs industriels intégrés sino-indonésiens, point 5.1.

([144]) Accord entre les pouvoirs publics de la République populaire de Chine et de la République d'Indonésie relatif aux parcs industriels intégrés sino-indonésiens, point 5.2.

(613) L'évolution du parc de Morowali englobe des éléments clés définis comme une priorité par les pouvoirs publics indonésiens dans leurs plans de développement. En ce sens, le parc de Morowali se trouve dans la zone géographique stratégique du Sulawesi, opère dans le secteur de l'acier stimulé, favorise l'intégration en amont et en aval et suscite la création de valeur ajoutée pour les ressources naturelles et l'extraction minière, notamment le nickel.

(614) D'un point de vue géographique, le parc de Morowali est établi dans le corridor du Sulawesi ([145]), un des six corridors économiques recensés et promus par les pouvoirs publics d'Indonésie comme étant des pivots au service des plans de développement économique du pays. L'extraction du nickel est considérée comme un des secteurs permettant de concourir au développement de la région.

(615) Le parc de Morowali s'est vu conférer un statut formel spécial, aussi bien par les autorités indonésiennes que chinoises.

(616) Les pouvoirs publics indonésiens ont officiellement décerné le statut de projet stratégique national ([146]) (ci-après le «PSN»). Ce statut est pertinent de deux points de vue, en l'occurrence le développement de zones industrielles prioritaires/zones économiques spéciales et des projets de développement dans le domaine de la fusion. Les PSN sont choisis en fonction des politiques relatives au développement en vigueur en Indonésie, sont suivis de près par les pouvoirs publics et sont éligibles à l'obtention de certains privilèges ([147]). Il convient de rajouter que, grâce au statut de PSN, IMIP a pu commencer le développement du complexe industriel et la construction des usines en attendant de recevoir le permis de construire.

(617) Les pouvoirs publics chinois, et en particulier le ministre du commerce, ont formellement reconnu le parc de Morowali comme une zone de coopération économique et commerciale à l'étranger désignée en 2016 ([148]), et de facto dès 2009 ([149]).

(618) Selon le site web du ministère du commerce chinois ([150]), la reconnaissance formelle d'une zone de coopération économique et commerciale à l'étranger renvoie à un parc industriel doté d'une infrastructure complète, d'industries de premier plan notables, de fonctions de service public solides et d'effets concentrés et rayonnés pour les investissements et les constructions par des entreprises chinoises enregistrées sur le territoire de la RPC. Lorsqu'elle entreprend la construction d'une zone de coopération économique et commerciale à l'étranger, une entreprise doit, conformément aux dispositions pertinentes relatives aux investissements à l'étranger, accomplir les formalités nécessaires au dossier ou à l'approbation de l'investissement d'État à l'étranger en Chine, obtenir le certificat d'investissement à l'étranger d'une entreprise délivré par le département du commerce compétent et achever les procédures d'enregistrement utiles en application des lois du pays hôte, puis établir une entreprise dans la zone de coopération. L'entreprise de construction acquiert les terrains en les achetant ou en les louant et complète les procédures juridiques foncières dans leur ensemble. Les entreprises actives dans la zone de construction formulent des plans nets pour la construction et les activités du parc et l'orientation industrielle, terminent la construction des infrastructures hydrauliques et électriques ainsi que les routes requises pour le parc, et rédigent des orientations claires concernant les services pour que les entreprises s'installant dans la zone puissent en inciter d'autres à investir et produire dans la zone.

(619) Comme l'indique un article, «[e]n vertu des orientations des ministères dans le cadre de l'initiative "une ceinture, une route", et en lien avec la stratégie du pays d'accueil au plus haut niveau, les zones de coopération à l'étranger sont devenues un instrument de mise en œuvre de l'initiative "une ceinture, une route" et de la coopération internationale en matière de capacité de production» ([151]). Le corridor est aussi éligible dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route» en ce qu'il fait partie des zones stimulées par cet instrument.

(620) Le cadre ci-dessus confirme que l'établissement et le développement du parc de Morowali se sont déroulés en vertu d'un régime spécial articulé par la législation relative aux zones industrielles, dans le but de promouvoir l'industrialisation et la croissance de l'Indonésie à l'aide de parcs industriels. Ce cadre juridique prévoit de nombreux avantages et un soutien précis de la part des autorités indonésiennes, comme la simplification de l'octroi des concessions, la fourniture d'infrastructures et les incitations fiscales. Cela a été confirmé par les conclusions de l'enquête, tel que précisé dans les prochaines sections ([152]). De plus, de par leurs actions, les pouvoirs publics indonésiens ont cherché, sans équivoque, à obtenir le soutien financier préférentiel des pouvoirs publics chinois en faveur des sociétés situées dans le parc de Morowali et ont adopté ce soutien comme le leur.

([145]) Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025, pages 120 à 140.

([146]) Comité pour l'accélération de la réalisation des infrastructures prioritaires (ci-après le «KPPIP» — *Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas*) et le règlement du président de la République d'Indonésie n° 3 de 2016 relatif à l'accélération de la mise en œuvre des projets stratégiques nationaux.

([147]) Tel qu'énoncé dans le règlement présidentiel n° 3 de 2016 relatif à l'accélération de la mise en œuvre des projets stratégiques nationaux.

([148]) http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slxy/31200/Document/1493265/1493265.htm

([149]) https://mscconference.com/wp-content/uploads/MSC18-presentations/Evolving-Seascape-3-Xue-BRI.pdf et http://www.acfic.org.cn/zzjg_327/nsjg/llb/llbgzhdzt/2019zhinan/2019zhinan_1/201910/t20191029_144336.html. Voir également https://www.etsingshan.com/Art/Art_19/Art_19_103.aspx et https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11442-018-1526-5.pdf

([150]) http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhzq/article02.shtml

([151]) Rapport annuel sur le développement en Afrique, n° 19 (2016-2017, *Yellow Books of Africa*, p. 13).

([152]) «Règlement relatif aux zones industrielles n° 142/2015 vs n° 24/2009» et «règlement relatif aux zones industrielles n° 142/2015» ultérieur.

4.5.6. *Gestion conjointe via IMIP*

(621) L'entité chargé de développer et de gérer le parc de Morowali est une société indonésienne, en l'occurrence PT Indonesian Morowali Industrial Park (IMIP). Cette délégation a été établie et incorporée en vertu du droit indonésien en septembre 2013.

(622) Bien que la coopération œuvrant au développement d'IMIP ait été annoncée pour la première fois en 2013, lors d'un sommet réunissant le président chinois Xi Jinping et le président indonésien de l'époque, Susilo Bambang Yudhoyono, son développement peut être retracé jusqu'en 2007, lorsque le groupe Bintangdelapan a débuté ses activités d'extraction sur une concession de 47 000 hectares dans le Morowali ([153]). Cette société est allée à la rencontre des investisseurs chinois pour les convaincre d'investir dans les activités d'extraction du nickel, car la Chine était, à l'époque, le plus grand marché des exportations indonésiennes de nickel.

(623) En 2009, BDI et SDI ont formé une coentreprise afin de permettre la croissance de l'industrie minière dans la région. Les deux parties ont donné naissance à PT Sulawesi Mining Investment (SMI), active dans la production et l'exportation de minerai de nickel, principalement vers la Chine. SDI est une filiale du groupe Tsingshan Steel, la société mère du principal producteur-exportateur ayant coopéré, à savoir IRNC. BDI est, quant à elle, une filiale du groupe Bintang Delapan, un conglomérat qui regroupe des sociétés minières possédant d'importants gisements de minerai de nickel en Indonésie.

(624) Les actionnaires actuels d'IMIP sont SDI (49,7 %), BDI (25 %) et SMI (25,3 %). SMI est devenue actionnaire en 2015.

(625) Pendant le sommet qui s'est tenu en octobre 2013, un accord a été signé entre SDI et BDI pour créer IMIP. Au cours des recoupements à distance des réponses, les pouvoirs publics indonésiens ont confirmé avoir signé cet accord. Pourtant, ils ont affirmé n'en avoir aucune copie. De surcroît, IMIP a également refusé de présenter cet accord au cours de l'enquête.

(626) Lors du même sommet du 2 octobre 2013, les actionnaires fondateurs, BDI et SDI, ont aussi signé une convention d'investissement et de financement avec le Fonds d'investissement pour la coopération Chine-ASEAN (CAF) pour développer des activités dans le parc de Morowali ([154]). Le Fonds Chine-ASEAN (CAF) est un fonds de capital offshore approuvé par le Conseil des affaires de l'État de la République populaire de Chine et la Commission nationale pour le développement et la réforme. La création de ce fonds est soutenue par la Export-Import Bank of China, conjointement avec d'autres investisseurs institutionnels chinois et internationaux. Le CAF se concentre sur les investissements dans les infrastructures et les secteurs de l'énergie et des ressources naturelles au sein de l'ASEAN, et sert d'instrument pionnier pour promouvoir la «coopération Sud-Sud» entre la Chine et les marchés émergents, et favorise la stratégie d'internationalisation pour les entreprises chinoises.

(627) À la suite de l'établissement de la société IMIP, le parc de Morowali a connu un essor rapide. Des infrastructures, des installations de soutien et des usines de production ont été construites avec succès. En décembre 2017, les investissements dans le parc étaient estimés à 6 000 000 000 USD ([155]). IMIP est un actionnaire dans plusieurs des sociétés implantées dans le parc, y compris le producteur-exportateur ayant coopéré. IMIP est une société liée du producteur-exportateur.

(628) Bien que le groupe Tsingshan semble être une société privée, elle suit à la lettre la politique des pouvoirs publics chinois, et des pouvoirs publics indonésiens également en Indonésie, du fait du cadre de coopération bilatérale. Le président du groupe Tsingshan Holding a fait part du fait que «[c]haque action entreprise par la société est étroitement liée à la stratégie nationale et à la transformation structurelle de l'économie chinoise» ([156]). De plus, le groupe Tsingshan Steel a rapporté que ([157]) le groupe Tsingshan Steel a activement concrétisé l'initiative «une ceinture, une route» de la Chine en accélérant l'élaboration de la stratégie internationale, en construisant de grands parcs industriels en Indonésie et dans d'autres pays. Enfin, des sources indépendantes décrivent le groupe Tsingshan comme entretenant des «liens profonds avec les pouvoirs publics de la province du Zhejiang» ([158]).

([153]) https://enterpriseasia.org/apea/indonesia/awards/id-2015/halim-mina/
([154]) http://www.china-asean-fund.com/sub-fund-3-detail.php?id=1
([155]) Tenggara strategic Briefing paper: Belt and Road Initiative: *What's in it for Indonesia*? [Document d'information stratégique de Tenggara — L'initiative «une ceinture, une route»: qu'y gagne l'Indonésie?], https://tenggara.id/assets/source/Insights/BRI-Briefing-Paper-English.pdf
([156]) http://www.chinatoday.com.cn/english/report/2016-11/29/content_731597.htm
([157]) https://www.tssgroup.com.cn/en/tsingshan-became-a-newcomer-of-the-fortune-500/
([158]) https://pandapawdragonclaw.blog/2021/01/17/indonesia-morowali-industrial-park-how-industrial-policy-reshapes-chinese-investment-and-corporate-alliances/

(629) Dans ses rapports annuels, IMIP se manifeste comme une zone pilote de cette coopération sino-indonésienne.

(630) Selon le rapport annuel d'IMIP de 2017 (p. 1, p. 18 et p. 80) et le site web du groupe Tsingshan: «Le 3 octobre, en présence du président chinois Xi Jinping et du président indonésien de l'époque, Susilo Bambang Yudhoyono, le propriétaire du groupe chinois Tsingshan, Xiang Guangda, et le propriétaire du groupe indonésien Bintang Delapan, Halim Mina, ont signé un accord de coopération visant à établir le parc industriel indonésien de Morowali (IMIP) ainsi que le premier projet dans la zone.» Ce même rapport indique que «[l]e président indonésien Joko Widodo et tous les échelons des pouvoirs publics centraux, provinciaux et de district prêtent une grande attention à la construction d'IMIP, qu'ils soutiennent et encouragent».

(631) Un autre élément reliant IMIP aux pouvoirs publics de part et d'autre est que ses activités et son mandat doivent être conformes aux règles spéciales relatives aux zones industrielles de manière à profiter des avantages sous-jacents et à appliquer les tâches spécifiques menées dans le cadre des politiques préférentielles plus globales implémentées par les pouvoirs publics. Le cadre dans lequel IMIP opère est celui de la coopération bilatérale entre l'Indonésie et la Chine œuvrant à mettre sur pied l'un des projets stratégiques convenus, à savoir le développement de l'industrie de traitement du minerai de nickel dans le parc de Morowali. IMIP mène donc ses activités dans le périmètre délimité par les principaux documents de la coopération bilatérale.

(632) Sur le plan juridique, le lien formel avec les pouvoirs publics des deux pays et le suivi de l'instauration des politiques gouvernementales sont possibles grâce à un système d'octroi de concessions prévu dans les règlements indonésiens relatifs aux zones industrielles, à savoir celui en vigueur, le règlement n° 142 de 2015. L'article 1er, paragraphe 7, fait référence au permis d'exploitation en zone industrielle (ci-après le «PEZI»), une licence accordée par les pouvoirs publics pour développer et gérer une zone industrielle. Les articles 12 et suivants du chapitre IV du règlement n° 142 définissent les règles d'obtention du PEZI auprès des pouvoirs publics. Le règlement prévoit également la création du Comité des zones industrielles, qui est un organisme formé par le ministre et chargé d'aider à la mise en œuvre des politiques de développement et de gestion des zones industrielles (article 1er, paragraphe 10). Le chapitre XII du règlement n° 142 contient une liste de sanctions administratives et la procédure à suivre au cas où les sociétés de gestion ne se conformeraient pas à la réglementation en vigueur.

(633) Enfin, il existe des preuves publiques qu'IMIP est en contact régulier avec les pouvoirs publics indonésiens et chinois, comme le montre par exemple la réunion qui a eu lieu entre le ministère de l'industrie, le PDG de Tsingshan, l'ambassadeur de Chine en Indonésie et IMIP le 3 mars 2017 pour discuter du développement du parc industriel de Morowali ([159]). Un autre exemple est une réunion qui a eu lieu entre le PDG de Tsingshan et le président de l'Indonésie en juillet 2019 pour faire le point sur le développement des investissements de Tsingshan dans le parc, ainsi que sur la situation des activités de promotion des investissements industriels d'IMIP dans le parc ([160]).

(634) Ces procédures formelles démontrant un lien étroit entre IMIP et les pouvoirs publics des deux pays, ainsi que le cadre de coopération bilatérale et plus particulièrement l'accord d'octobre 2013 que les pouvoirs publics indonésiens et IMIP ont refusé de fournir, pour lequel la Commission fonde ses déductions conformément à l'article 28 du règlement de base, montrent qu'IMIP n'est pas une société privée gérant le parc de Morowali conformément aux principes du marché. Au contraire, la mission d'IMIP est de mettre en œuvre l'objectif d'action principal des pouvoirs publics indonésiens et chinois, qui consiste à faciliter l'établissement et le développement de l'industrie de l'acier inoxydable, et en particulier d'IRNC, afin de mener à bien ce projet prioritaire convenu entre les pouvoirs publics des deux pays.

(635) En outre, la Commission note qu'IMIP facilite également l'acquisition de terrains pour les sociétés établies dans le parc de Morowali et l'obtention de toutes les autres incitations prévues au chapitre VIII du règlement n° 142 de 2015 (voir la section 4.8).

4.5.7. *Autres mécanismes administratifs bilatéraux mettant en œuvre la coopération bilatérale*

(636) Outre IMIP, les pouvoirs publics des deux pays ont mis en place un certain nombre d'organes d'administration bilatéraux chargés de la mise en œuvre et du suivi de plusieurs accords conclus pour sceller leur coopération depuis 2005.

([159]) https://kemenperin.go.id/artikel/17208/Kunjungan-Chairman-Tsingshan-Holding-Group-Tiongkokhttps://kemenperin.go.id/artikel/17208/Kunjungan-Chairman-Tsingshan-Holding-Group-Tiongkok

([160]) https://www.etsingshan.com/Art/Art_14/Art_14_196.aspx

(637) En ce qui concerne spécifiquement le parc de Morowali, comme expliqué ci-dessus, les pouvoirs publics des deux pays ont signé le 2 octobre 2013 un accord sur les parcs industriels intégrés sino-indonésiens en Indonésie. L'article IV prévoit un «mécanisme de coopération» spécifique entre les parties: «Les deux autorités désignées mettront en place le mécanisme de coopération comprenant: a) le Comité intergouvernemental de coordination des parcs industriels intégrés sino-indonésiens; b) le Comité de coordination des autorités locales; et c) les sociétés de développement des parcs industriels».

(638) Afin de mettre en œuvre cet accord, l'Indonésie a publié un décret 432/M-IND/kep/7/2014. Une équipe spécifique a ainsi été créée pour la partie indonésienne, à savoir l'équipe de coopération pour la zone industrielle intégrée sino-indonésienne (ci-après l'«équipe "KIT Indonesia"»). L'équipe «KIT Indonesia» est chargée de fournir des «orientations sur la mise en œuvre de l'accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois concernant la zone industrielle intégrée sino-indonésienne» ainsi que de «rendre compte des résultats de la préparation de la mise en œuvre de l'accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois concernant la zone industrielle intégrée sino-indonésienne». En outre, «l'équipe de soutien stratégique a pour mission de coordonner et de préparer les documents stratégiques et les facilitations des cadres de l'établissement de la zone industrielle intégrée sino-indonésienne».

(639) La Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens d'indiquer les progrès réalisés dans ce domaine et de fournir les pièces justificatives concernant la mise en place de ce mécanisme de coopération. Cependant, les pouvoirs publics indonésiens ont simplement répondu que l'équipe créée par le décret n° 432/M-IND/KEP/7/2014 n'avait pas élaboré de politiques significatives, mais n'ont pas soumis d'autres documents.

(640) En raison du manque de coopération des pouvoirs publics chinois, la Commission n'a pas pu obtenir les informations pertinentes sur la mise en œuvre de ce comité bilatéral spécifique par la partie chinoise. Toutefois, les preuves figurant au dossier montrent que les pouvoirs publics chinois avaient l'intention de créer un tel comité, comme en témoigne la déclaration commune de 2015 sur le renforcement du partenariat stratégique global entre la République populaire de Chine et la République d'Indonésie, qui déclare que «[l]es deux parties ont promis d'accélérer la construction des parcs industriels intégrés sino-indonésiens et d'établir le comité de coordination intergouvernemental dès que possible» ([161]).

(641) Quoi qu'il en soit, les preuves figurant au dossier ont également montré que l'Indonésie et la Chine ont créé d'autres organes d'administration conjoints qui pourraient s'occuper de la gestion et de la mise en œuvre du parc de Morowali. C'est le cas notamment du Comité conjoint de coopération bilatérale Chine/Indonésie et du Comité directeur conjoint Chine/Indonésie pour le développement des corridors économiques globaux régionaux entre la Chine et l'Indonésie, au sein desquels sont discutés les projets de coopération «une ceinture, une route» ainsi que les projets relevant des corridors économiques globaux. Les deux concernent également le parc de Morowali.

(642) Ainsi, en raison du manque de coopération de la part des pouvoirs publics chinois et de la coopération partielle de la part des pouvoirs publics indonésiens sur cet aspect, la Commission a dû se fonder sur les données disponibles. Sur la base des déclarations publiques visant à établir des entités permettant une coordination intergouvernementale entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois, du refus de fournir tout document à cet égard par les pouvoirs publics des deux pays, ainsi que de l'existence de multiples comités mixtes entre les pouvoirs publics chinois et indonésiens, la Commission a conclu à l'existence de mécanismes de mise en œuvre bilatéraux chargés d'évaluer le bon développement et le suivi du parc de Morowali pour le projet de traitement du minerai de nickel. Grâce à ces mécanismes de mise en œuvre, les pouvoirs publics indonésiens sont en mesure de s'assurer que les pouvoirs publics chinois respectent leurs engagements, notamment l'octroi d'un soutien préférentiel aux sociétés du parc de Morowali, garantissant ainsi la réussite économique de ce projet.

([161]) Déclaration commune sur le renforcement du partenariat stratégique global entre la République populaire de Chine et la République d'Indonésie, disponible à l'adresse suivante: https://www.mfa.gov.cn/ce/ceindo/eng/zgyyn/zywx/t1249223.htm

4.5.8. *Appréciation juridique*

(643) La coopération étroite entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois du ressort territorial du pays exportateur a culminé avec la création et le fonctionnement du parc de Morowali. Les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont mis en commun leurs ressources pour offrir aux sociétés du secteur de l'acier inoxydable de ce parc des conditions favorables leur conférant des avantages. Cette mise en commun des ressources au moyen d'une coopération aussi étroite sert un objectif commun et profite à un bénéficiaire commun, à savoir le groupe IRNC.

(644) En vertu de l'article 1.1, point a), de l'accord SMC, une subvention n'est réputée exister que s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics — ou de tout organisme public — du ressort territorial du membre de l'OMC.

(645) Dans leur réponse du 21 octobre 2021, les pouvoirs publics chinois ont fait référence à leur position dans l'affaire AS656 ([162]) et ont fait valoir qu'une enquête sur les subventions transnationales est contraire à la fois à l'accord SMC et au règlement de base de l'UE. Les pouvoirs publics chinois se sont référés aux articles 1er et 2 de l'accord SMC, faisant valoir que les contributions financières accordées à des entités situées en dehors du territoire du membre d'octroi ne sont pas considérées comme des subventions au sens de l'accord SMC, car une subvention existe lorsqu'«il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre» et une subvention n'est spécifique que si elle est accordée à une entité «relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention». Les pouvoirs publics ont également fait référence à l'article 2 du règlement de base, faisant valoir que le terme «pouvoirs publics» est défini comme «tout organisme public du ressort territorial du pays d'origine ou d'exportation». Ils ont également cité l'article 4, paragraphe 2, du règlement de base, qui considère qu'une subvention est spécifique lorsqu'elle est accordée «à une entreprise [ou] à une industrie […] relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention». Sur cette base, les pouvoirs publics chinois ont conclu que cette enquête ne pouvait pas être étendue au-delà du territoire et de la juridiction de l'Indonésie, et qu'aucun acte des pouvoirs publics chinois ne pouvait servir de base pour déterminer l'existence de subventions des pouvoirs publics indonésiens.

(646) La Commission a constaté que ces observations abordent la question de savoir si les pouvoirs publics chinois sont tenus de rendre des comptes au titre de l'accord SMC pour avoir accordé des subventions au soutien de la production de marchandises à l'étranger, qui sont exportées vers des pays tiers membres de l'OMC. Elles n'évoquent toutefois pas la question distincte de savoir si, dans des cas spécifiques, les pouvoirs publics du pays exportateur doivent rendre des comptes, en vertu de l'accord SMC, pour avoir proactivement recherché, reconnu et adopté comme étant les leurs de telles subventions en faveur des produits qui sont fabriqués dans ce pays.

(647) En effet, comme cela a été constaté dans l'affaire AS656 ([163]), les termes «des pouvoirs publics» figurant à l'article 3, point 1) a), du règlement antisubventions de base et à l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC, interprétés, entre autres, à la lumière de l'article 11 des articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (ci-après les «articles de la CDI»), permettent d'imputer aux pouvoirs publics indonésiens le soutien financier accordé par les pouvoirs publics chinois aux producteurs-exportateurs indonésiens dans le parc industriel de Morowali en Indonésie.

(648) En vertu de l'article 11 des articles de la CDI, un comportement peut être imputé à un État «si, et dans la mesure où, cet État reconnaît et adopte ledit comportement comme sien». Le commentaire du projet d'articles de la CDI confirme que l'expression «reconnaît et adopte ledit comportement comme sien» a pour objet de faire une distinction entre les cas où l'État reconnaît et fait sien ledit comportement et les cas où l'on est en présence d'un simple appui ou entérinement. En ce sens, en règle générale, un comportement ne sera pas attribuable à un État en vertu de l'article 11 si cet État se contente de reconnaître l'existence factuelle du comportement ou exprime oralement son approbation dudit comportement.

([162]) Règlement d'exécution (UE) 2020/776 de la Commission du 12 juin 2020 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2020/492 de la Commission instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte (JO L 189 du 15.6.2020, p. 1).

([163]) Règlement d'exécution (UE) 2020/776 de la Commission du 12 juin 2020 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2020/492 de la Commission instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte (JO L 189 du 15.6.2020, p. 1).

(649) En outre, le fait pour un État de reconnaître et d'adopter un comportement comme étant sien peut être formulé expressément (par exemple dans les cas où l'État a au moins été informé dudit comportement et y a consenti), ou inféré du comportement de l'État en question. Quoi qu'il en soit, le fait de reconnaître et de faire sien, qu'il se manifeste oralement ou sous forme d'un comportement, doit être clair et sans équivoque. Par conséquent, l'article 11 des articles de la CDI exige un examen in concreto du comportement du pays exportateur indiquant qu'il a reconnu et adopté comme étant le sien le comportement de pouvoirs publics étrangers.

(650) À cet égard, plutôt que d'examiner la question de l'octroi direct des subventions, la Commission examinera si le comportement des pouvoirs publics étrangers (c'est-à-dire des pouvoirs publics chinois, lorsqu'ils accordent des prêts préférentiels) doit être imputé au pays exportateur (c'est-à-dire aux pouvoirs publics indonésiens) comme fournissant ces subventions indirectement par l'intermédiaire des pouvoirs publics étrangers, comme convenu par les pouvoirs publics des deux pays. Un lien démontrable/explicite doit être établi entre les pouvoirs publics indonésiens et les mesures prises par les pouvoirs publics chinois afin de fournir le soutien préférentiel convenu aux producteurs-exportateurs en Indonésie. Dans ce cas, les pouvoirs publics indonésiens devraient rendre des comptes pour avoir activement recherché, reconnu et adopté comme étant les leurs de telles subventions en faveur des produits qui sont fabriqués en Indonésie.

(651) La Commission était donc en droit de vérifier si les ressources fournies au groupe IRNC pouvaient être considérées comme des subventions passibles de mesures compensatoires accordées par les pouvoirs publics indonésiens au sens des articles 2, 3 et 4 du règlement de base.

4.5.8.1. Contribution financière des pouvoirs publics ou d'un organisme public

(652) Conformément à l'article 3, point 1) a), du règlement de base, il existe une subvention s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics du pays d'origine ou d'exportation. De même, l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC dispose qu'une subvention est réputée exister «s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics».

(653) Les pouvoirs publics indonésiens ont fourni au groupe IRNC du minerai de nickel, des terrains et un certain nombre d'autres subventions. Ces subventions sont donc gérées et accordées directement par les pouvoirs publics indonésiens.

(654) Toutefois, depuis le début de la coopération bilatérale avec la déclaration commune entre l'Indonésie et la Chine de 2005 et le mémorandum d'accord sur la coopération en matière d'infrastructures et de ressources naturelles, conformément aux considérants 563 et suivants, les pouvoirs publics indonésiens ont incité de manière proactive les pouvoirs publics chinois à apporter un soutien financier aux sociétés en Indonésie en contribuant spécifiquement à la création et au développement de l'industrie de l'acier inoxydable en Indonésie au travers du parc de Morowali. Cela est clairement indiqué dans le plan d'action sino-indonésien de 2010, notamment dans le chapitre sur la «coopération en matière d'investissements» (voir considérant 563). La coopération a encore été renforcée par trois documents signés entre les pouvoirs publics indonésiens et les pouvoirs publics chinois en 2011 (voir considérants 548 et suivants). Dans l'accord du 29 avril 2011 (considérant 566), les pouvoirs publics «sont convenus d'encourager leurs établissements financiers et institutions d'assurance respectifs à accorder la priorité au financement et au soutien en matière d'assurance pour ces projets», notamment dans l'industrie de l'acier et les parcs industriels (tels que Morowali). Les pouvoirs publics indonésiens, par l'intermédiaire de leur Bureau de coordination des investissements (BKPM), ont expressément demandé à la Chine d'investir dans le traitement de nickel dans la province de Sulawesi du Sud-Est, c'est-à-dire là où se trouve le parc de Morowali (voir considérant 603).

(655) L'année 2013 a été une année clé dans l'intensification de la coopération. Les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont signé le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine, qui a recensé des domaines de coopération clés, notamment l'industrie métallurgique, les projets d'extraction de nickel et les parcs industriels, et a encouragé les entreprises et les établissements financiers chinois à participer au développement de corridors économiques et de projets prioritaires spécifiques (voir considérants 604 et 609). La coopération a ensuite été scellée au plus haut niveau politique avec la visite mentionnée du président de la Chine au président de l'Indonésie en octobre 2013.

(656) Le parc de Morowali est géré par la société IMIP, comme expliqué ci-dessus. Cette société sino-indonésienne a été officiellement créée en 2013 et a été formellement reconnue par les pouvoirs publics indonésiens en tant que projet stratégique national en 2016 et par les pouvoirs publics chinois en tant que projet de zone d'investissement à l'étranger dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route» chinoise. Ces reconnaissances formelles des pouvoirs publics impliquent que la société agit pour mettre en œuvre les politiques de l'État et qu'elle est soumise à des réglementations et des contrôles spécifiques dans l'accomplissement de ses missions d'intérêt public. Cela montre déjà qu'IMIP n'est pas une simple société privée mais l'expression de l'accord des pouvoirs publics des deux pays à mettre en œuvre leur coopération afin de développer l'industrie de traitement du minerai de nickel dans le parc de Morowali au profit du groupe IRNC. Ceci est confirmé par IMIP lui-même, qui s'est déclaré être un projet pilote de la coopération bilatérale.

(657) En outre, IMIP est une entité qui entretient des liens étroits avec les plus hauts niveaux politiques de la Chine et de l'Indonésie, comme le montre l'approbation des présidents respectifs qui étaient présents lors de la signature de l'accord pour sa création en octobre 2013. Ce qui est significatif, les pouvoirs publics indonésiens et IMIP ont refusé à plusieurs reprises de fournir cet accord. En raison du manque de coopération sur cet aspect de la part des pouvoirs publics indonésiens et d'IMIP, la Commission a déduit, sur la base de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, que cet accord contenait également des preuves spécifiques du fait qu'IMIP avait été chargé par les pouvoirs publics des deux pays de mettre en œuvre le projet de minerai de nickel comme l'un des projets stratégiques convenus par les pouvoirs publics. En outre, IMIP est soumis aux exigences en matière d'octroi de licences et de suivi par les pouvoirs publics indonésiens en vertu du règlement n° 142 de 2015, afin de remplir ses obligations découlant de sa reconnaissance en tant que zone industrielle.

(658) Sur la base de tous ces éléments, la Commission a conclu que le parc de Morowali et IMIP étaient l'expression de la gestion conjointe par les pouvoirs publics indonésiens et chinois du projet de traitement du minerai de nickel au profit du groupe IRNC.

(659) Les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont également mis en place des organes communs d'administration et de coopération chargés de veiller à la bonne mise en œuvre de leur coopération bilatérale, notamment au travers du parc de Morowali et d'IMIP. Parmi eux, l'équipe de coopération bilatérale dans le cadre de l'accord sino-indonésien sur les parcs industriels intégrés en Indonésie comprenait des représentants des pouvoirs publics élus par les pouvoirs publics indonésiens (équipe «KIT Indonesia»), et sur la base des déductions conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, en particulier le cadre de coopération bilatérale, également par les pouvoirs publics chinois.

(660) La jonction des forces des pouvoirs publics indonésiens et chinois a servi plusieurs objectifs.

(661) Du point de vue indonésien, l'objectif était d'inciter la Chine à apporter des investissements, du savoir-faire et des capitaux afin de développer l'ensemble de la chaîne de valeur de l'industrie de l'acier inoxydable et de maximiser ainsi la valeur ajoutée des importantes réserves de minerai de nickel pour le pays. L'Indonésie n'était pas en mesure d'atteindre cet objectif par ses propres moyens et avait donc besoin de la coopération et du soutien de la Chine. Les pouvoirs publics indonésiens ont tiré parti de leur position privilégiée, à savoir qu'ils disposaient de grandes réserves de minerai de nickel dont l'industrie chinoise avait impérativement besoin pour inciter les pouvoirs publics chinois à s'engager activement à fournir le soutien nécessaire à ce projet spécifique. À titre d'incitation supplémentaire, comme il a été conclu ci-dessus, les pouvoirs publics indonésiens ont mis sur la table la fourniture de minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

(662) Du point de vue chinois, compte tenu de la situation, les pouvoirs publics chinois n'avaient guère d'autre choix que d'accepter la demande indonésienne. L'industrie chinoise de l'acier inoxydable s'est appuyée pendant un certain temps sur les importations de minerai de nickel indonésien, dont la qualité correspondait parfaitement à la technologie et aux procédés de production de son industrie. Ceci est confirmé par les statistiques sur les exportations vers la Chine dans les tableaux 1 et 2. Le changement de politique des pouvoirs publics indonésiens, qui consiste à renforcer la chaîne de valeur intérieure en interdisant les exportations de minerai de nickel, a mis en péril la production chinoise d'acier inoxydable. L'industrie chinoise a essayé de s'approvisionner en minerai de nickel aux Philippines, mais cette tentative a échoué. La Chine a donc accepté d'entrer dans le cadre de la coopération bilatérale avec l'Indonésie.

(663) Avec l'approfondissement progressif de la coopération, les pouvoirs publics chinois se sont appuyés sur leur initiative «une ceinture, une route» pour donner la priorité à ce projet et fournir le financement préférentiel correspondant et d'autres formes de soutien. Selon le treizième plan quinquennal pour le développement du commerce extérieur du ministère du commerce chinois, l'une des principales tâches dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route» est de renforcer la coopération commerciale avec les pays participant à l'initiative «une ceinture, une route» afin de promouvoir et d'intensifier les exportations, comme le mentionne la déclaration suivante: «Stabiliser les exportations de produits avantageux tels que les produits de main-d'œuvre vers les pays susmentionnés, saisir les possibilités de construction d'infrastructures pour ces pays et encourager l'exportation d'ensembles complets d'équipements, de technologies, de normes et de services de large ampleur. S'adapter à la tendance de transformation et de mise à niveau des industries de ces pays, et accélérer les exportations de produits

électromécaniques et de haute technologie. […] Intensifier l'expansion des marchés émergents et, après avoir pris en considération de manière exhaustive l'ampleur économique, la vitesse de croissance, la dotation en ressources, le degré de risque et d'autres facteurs, sélectionner plusieurs marchés émergents pour une expansion primaire. Accroître les exportations d'équipements techniques de pointe et promouvoir les exportations d'industries et de produits de haute qualité, de qualité supérieure et comparativement avantageux.»

(664) Les mesures envisagées pour réaliser ces tâches comprennent la «création de zones de développement économique et technologique et de divers parcs à l'échelle de l'État». Le parc de Morowali s'inscrit dans ce contexte. Il convient d'ajouter les mesures suivantes: «Se concentrer sur les pays disposant de bonnes conditions de ressources, de fortes capacités de soutien et d'un grand potentiel de marché, participant à l'initiative "une ceinture, une route", continuer à améliorer le mécanisme de coopération en matière d'investissement avec les pays concernés, renforcer la coordination […] et promouvoir de manière ordonnée l'exportation de capacités de production avantageuses, empêcher la précipitation et la concurrence désordonnée […], encourager les entreprises sidérurgiques avantageuses à établir des bases de production d'acier ainsi que des centres de traitement et de distribution à l'étranger, stimuler les exportations d'équipements, de technologies et de gestion avancés» ([164]). L'accord avec l'Indonésie, pays riche en ressources, s'inscrit parfaitement dans cet objectif.

(665) En outre, le treizième plan quinquennal d'adaptation et de modernisation de l'industrie sidérurgique précise que la Chine doit «encourager les entreprises sidérurgiques avantageuses à établir des bases de production d'acier ainsi que des centres de traitement et de distribution à l'étranger, stimuler les exportations d'équipements, de technologies et de gestion avancés». Une fois de plus, cela montre le choix stratégique des pouvoirs publics chinois privilégiant la sidérurgie à forte valeur ajoutée comme l'industrie de l'acier inoxydable.

(666) Les zones à l'étranger, telles que celle du parc de Morowali, servent donc plusieurs objectifs stratégiques, y compris pour la Chine. Premièrement, elles contribuent à accroître la demande de machines et d'équipements chinois. Deuxièmement, en produisant à l'étranger et en exportant vers l'Europe ou l'Amérique du Nord, les sociétés chinoises sont en mesure d'éviter les frictions commerciales et les barrières imposées aux exportations en provenance de Chine (des droits antidumping sont déjà en place sur les importations de produits en acier inoxydable en provenance de Chine, et la part de marché des importations en provenance de Chine est presque inexistante). Troisièmement, elles aident la Chine à dynamiser sa propre restructuration nationale et à progresser dans la chaîne de valeur sur son territoire ([165]).

(667) L'investisseur chinois, le groupe Tsingshan, principal investisseur du producteur-exportateur, le groupe IRNC, a explicitement confirmé qu'il avait activement mis en œuvre l'initiative chinoise «une ceinture, une route» (voir considérant 628).

(668) Il résulte de ce qui précède que les pouvoirs publics indonésiens ont incité la Chine à accorder, entre autres, un financement préférentiel aux producteurs d'acier inoxydable grâce à l'étroite coopération au sein du parc de Morowali. Comme expliqué ci-dessus, les pouvoirs publics chinois n'avaient guère d'autre choix que de s'engager dans la coopération bilatérale, notamment en fournissant un soutien financier, et ils ont utilisé le contexte de l'initiative «une ceinture, une route» pour financer ce projet qui, comme l'ont montré des cas précédents ([166]), est utilisé par les pouvoirs publics chinois pour fournir un financement préférentiel aux sociétés chinoises.

(669) Dans ces circonstances, la Commission a considéré que les termes «des pouvoirs publics» figurant à l'article 3, point 1) a), du règlement de base devaient viser non seulement les mesures émanant directement des pouvoirs publics indonésiens, mais aussi les mesures prises par les pouvoirs publics chinois qui pouvaient être imputées aux pouvoirs publics indonésiens sur la base des éléments de preuve disponibles.

(670) Dès le début de la coopération, dès 2005, les pouvoirs publics indonésiens ont recherché de manière proactive le soutien financier chinois pour encourager leurs industries du nickel et leurs industries en aval, ce qui s'est concrétisé par la création du parc de Morowali. Comme exposé en détail ci-dessus, notamment dans les accords de 2011 et 2013 entre l'Indonésie et la Chine, ainsi que dans les dispositions chinoises sur la mise en œuvre de l'initiative «une ceinture, une route» et des politiques sidérurgiques, l'octroi du financement préférentiel faisait partie intégrante de l'accord entre l'Indonésie et la Chine. Par exemple, l'accord de 2011 indique que «[l]es parties conviennent d'encourager leurs établissements financiers et institutions d'assurance respectifs à accorder la priorité au financement et au soutien en matière d'assurance pour ces projets». Le point 5.2.1 du programme sino-indonésien précise que «les établissements financiers chinois sont encouragés à soutenir le financement d'investissements et de construction de projets réalisés par des entreprises financées par la Chine en Indonésie». L'accord a ensuite été scellé lors d'un sommet en 2013 en présence du président indonésien de l'époque, Susilo Bambang Yudhoyono, et du président chinois Xi Jinping. Le programme quinquennal de développement de la coopération économique et commerciale entre l'Indonésie et la Chine de 2013 montre également sans équivoque que les pouvoirs publics indonésiens ont reconnu et approuvé le soutien préférentiel chinois également pour les parcs industriels, tels que le parc de Morowali.

([164]) Section IV, point 8), du treizième plan quinquennal d'adaptation et de modernisation de l'industrie sidérurgique.

([165]) Brautigam, D., et Xiaoyang, T., «Going Global in Groups: Structural transformation and China's Special Economic Zones overseas», *World Development*, vol. 63, 2014, p. 78-91.

([166]) Enquête antisubventions concernant les TFV et affaire des pneumatiques (sections 4.3.3 et 3.7).

(671) Les caractéristiques de l'initiative chinoise «une ceinture, une route» sont connues. Les articles 30 à 36 des avis d'orientation du Conseil des affaires de l'État sur la promotion de la coopération internationale en matière de capacités de production et de fabrication d'équipements, publiés le 13 mai 2015, énumèrent toutes les aides politiques dont peuvent bénéficier les sociétés qui «s'installent à l'étranger». Ces aides comprennent des politiques de soutien fiscal, des prêts assortis de conditions, un soutien financier au moyen de prêts syndiqués, des crédits à l'exportation, et le financement de projets, des prises de participation et enfin une assurance-crédit à l'exportation. L'article 31 de ces avis d'orientation mentionne les «prêts concessionnels», qui «aident les entreprises à participer à l'exportation de grands ensembles complets d'équipements, à des missions de maîtrise d'ouvrage et à des projets d'investissement à grande échelle». Dans la pratique, cette politique a conduit à de nombreux régimes de financement préférentiel par les banques ou par le «Fonds de la route de la soie» créé spécifiquement au titre de l'article 35 des avis d'orientation, comme l'a récemment établi la Commission dans une autre affaire ([167]).

(672) Étant donné que les présidents indonésiens étaient sans aucun doute conscients du fait que l'initiative chinoise «une ceinture, une route» impliquait d'importants apports publics au moyen d'un financement préférentiel et d'autres instruments financiers (voir considérants 577 et 589), il y a eu un acte clair de reconnaissance et d'adoption, au plus haut niveau politique, de ce financement préférentiel des pouvoirs publics chinois, matérialisé par la création conjointe du parc de Morowali.

(673) Le fait que l'Indonésie ait recherché de manière proactive le financement préférentiel de la Chine comme l'un des principaux points de leur coopération bilatérale confirme que le soutien préférentiel accordé par les pouvoirs publics chinois doit être imputé aux pouvoirs publics indonésiens. Cela permet de conclure que l'Indonésie a reconnu et adopté le financement préférentiel chinois comme étant le sien. Cela se fonde, entre autres, sur l'article VI de l'accord bilatéral de 2011 et sur l'article 5.2.1 du programme sino-indonésien. Les pouvoirs publics indonésiens étaient également d'accord pour que la Chine désigne le parc de Morowali et IMIP comme une «zone d'investissement à l'étranger» en vertu de sa législation aux fins de l'initiative «une ceinture, une route», ce qui s'est traduit par la reconnaissance officielle nationale de ce projet en tant que projet stratégique national en vertu de la législation indonésienne. Étant donné que les «zones d'investissement à l'étranger» sont un vecteur de l'initiative «une ceinture, une route» et que cette initiative utilise le financement préférentiel comme outil, la désignation du parc de Morowali et d'IMIP a eu pour conséquence de permettre au groupe IRNC de demander des prêts préférentiels aux banques stratégiques chinoises et des conditions d'assurance à l'exportation préférentielles. Ainsi qu'il a déjà été constaté lors d'un certain nombre d'enquêtes précédentes ([168]), le financement préférentiel chinois n'est pas mis en œuvre par des programmes de financement clairement définis, assortis de critères d'éligibilité stricts, mais plutôt par la détermination au plus haut niveau d'un certain nombre d'industries encouragées ([169]). La désignation officielle du parc de Morowali et d'IMIP en Indonésie en tant que zone d'investissement à l'étranger pour les sociétés chinoises, intervenue à la suite d'un accord commun entre les pouvoirs publics des deux pays pour soutenir le financement, s'inscrit parfaitement dans le schéma chinois habituel d'activation du financement préférentiel par les banques stratégiques chinoises. Cela témoigne de la vision commune de l'Indonésie et de la Chine selon laquelle les pouvoirs publics chinois ne devaient pas fournir un financement aux taux du marché, mais fournir de manière proactive des incitations de l'État, compte tenu également de l'importance des investissements requis et des risques associés à l'échec du projet. Cela montre une fois de plus les avantages ou les préférences qui leur sont accordés.

(674) Les mesures préférentielles chinoises en faveur des entités chinoises établies en Indonésie ont donc été clairement et sans équivoque «déterminées» et «reconnues et adoptées comme étant les siennes» par l'Indonésie.

(675) En outre, les pouvoirs publics indonésiens ont été étroitement impliqués dans les activités d'IMIP en tant que vecteur choisi pour gérer le parc de Morowali, par l'intermédiaire des autorisations d'installation dans la zone du parc, la facilitation de l'acquisition du terrain (voir ci-dessous). Des moyens d'intervention de l'État tout aussi importants sont le système d'octroi de licences par l'intermédiaire du PEZI et les activités de suivi prescrites par le règlement n° 142 de 2015 par l'intermédiaire du Comité des zones industrielles. Celles-ci permettent aux pouvoirs publics indonésiens de contrôler et de suivre de près les activités des sociétés qui gèrent les zones industrielles, comme IMIP. En outre, des fonctionnaires indonésiens étaient sans cesse présents dans le mécanisme de mise en œuvre bilatéral mis en place en 2014 dans le cadre de l'accord bilatéral sur les parcs industriels intégrés (considérant 605). Les pouvoirs publics indonésiens étaient également chargés de conférer le statut officiel de zone industrielle éligible à IMIP en tant qu'administrateur du parc de Morowali en délivrant la licence temporaire d'exploitation sous ce statut, puis de vérifier que toutes les exigences des lois et politiques pertinentes étaient remplies afin d'accorder la licence permanente.

([167]) Règlement d'exécution (UE) 2018/1690 de la Commission instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains pneumatiques originaires de Chine (JO L 283 du 12.11.2018, p. 1), considérants 409 à 412.

([168]) Notamment le règlement d'exécution (UE) 2017/96 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).

([169]) Règlement d'exécution (UE) 2018/1690 de la Commission instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains pneumatiques originaires de Chine (JO L 283 du 12.11.2018, p. 1), considérant 377.

(676) En outre, en ce qui concerne plus particulièrement le financement préférentiel, les pouvoirs publics indonésiens ont mis en place un processus de suivi pour pouvoir vérifier les flux financiers des investisseurs étrangers et des capitaux étrangers, y compris la nécessité de faire passer les fonds étrangers par des succursales locales indonésiennes. En outre, dans le cas des prêts et du soutien financier spécifiques accordés aux sociétés du groupe IRNC, les fonds ont été fournis par des banques commerciales d'État ou des banques stratégiques établies en Chine, mais les accords de prêt signés par les sociétés établies en Indonésie prévoyaient également des banques dites «correspondantes». Il s'agissait de succursales locales indonésiennes des banques chinoises, dont le rôle était de servir d'intermédiaires pour acheminer les fonds de la Chine vers les sociétés bénéficiaires en Indonésie. Ainsi, les pouvoirs publics indonésiens ont pu suivre correctement le soutien financier convenu.

(677) Par tous ces mécanismes, l'Indonésie a également montré qu'elle approuvait pleinement et suivait étroitement le financement préférentiel chinois au profit du producteur d'acier inoxydable du parc de Morowali.

(678) Il ressort des éléments de preuve disponibles, et malgré le manque de coopération des pouvoirs publics indonésiens et chinois concernant cette partie de l'enquête, que le financement préférentiel accordé par des organismes publics chinois au groupe IRNC peut être imputé aux pouvoirs publics indonésiens en tant que pouvoirs publics du pays d'origine ou d'exportation, conformément à l'article 3, point 1) a), du règlement de base. Les éléments de preuve ont dévoilé que les pouvoirs publics indonésiens ont cherché de manière proactive à obtenir de la Chine et ont donc approuvé le soutien financier préférentiel accordé au producteur d'acier inoxydable du parc de Morowali, conformément aux engagements convenus de développer l'industrie de l'acier inoxydable en Indonésie et de soutenir ce développement.

(679) Dans ce contexte, la Commission a également noté que la possibilité pour les pouvoirs publics de fournir une contribution financière indirecte par l'intermédiaire d'organismes privés n'est exogène ni au règlement de base ni à l'accord SMC ([170]). En effet, dans les cas où les pouvoirs publics confient à des organismes privés un comportement particulier ou leur donnent des instructions en ce sens, il doit exister «un lien démontrable» entre l'acte des pouvoirs publics et le comportement de l'organisme privé ([171]). De même, en l'espèce, il existe un lien manifeste et explicite entre les mesures positives prises par la Chine afin de fournir le soutien financier convenu au groupe IRNC et aux pouvoirs publics indonésiens.

(680) En conséquence, la Commission a considéré que le financement préférentiel accordé par les pouvoirs publics chinois aux producteurs-exportateurs de SSCR dans le parc de Morowali équivalait à une contribution financière des pouvoirs publics indonésiens au sens de l'article 3, point 1) i), du règlement de base ([172]).

4.5.8.2. Avantage

(681) La Commission a ensuite examiné si ces contributions financières imputables aux pouvoirs publics indonésiens conféraient un avantage au groupe IRNC au titre de l'article 3, point 2), du règlement de base. Elle a rappelé que les sociétés IRNC opéraient en Indonésie et étaient constituées en sociétés en vertu du droit indonésien. Par conséquent, il était en principe approprié de rechercher si ces bénéficiaires des financements avaient profité de conditions plus favorables que celles dont ils auraient profité sur le marché financier indonésien. Comme indiqué aux considérants 732 et 733, la Commission a vérifié ce point et s'est assurée que c'était bien le cas.

(682) Elle a toutefois également pris en considération les circonstances exceptionnelles de l'espèce. Il convient de rappeler que les producteurs-exportateurs sont liés à des sociétés mères chinoises. Les organismes publics chinois ont accordé le financement préférentiel après la négociation et la signature des documents pertinents en Chine, et les bénéficiaires l'ont reçu directement ou indirectement par le truchement de leur société mère en Chine (prêts interentreprises). Les accords de prêt spécifiaient que les fonds seraient utilisés pour les projets en Indonésie. Grâce à la mise en place du cadre de coopération bilatérale déclenchée par les actions des pouvoirs publics indonésiens pour induire le transfert de la capacité de fusion chinoise vers l'Indonésie, les pouvoirs publics indonésiens ont cherché à faire en sorte que ces entités bénéficient d'un soutien préférentiel, y compris des prêts bon marché conformes à la législation chinoise, c'est-à-dire aux conditions chinoises, et ont approuvé cette mesure. Les organismes publics chinois ont fourni ces financements dans le respect des mesures de financement préférentiel mises en œuvre en Chine.

([170]) Voir l'article 3, point 1) a) iv), du règlement de base et l'article 1.1, point a) 1) iv), de l'accord SMC.

([171]) Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — DRAM (WT/DS296/AB/R), point 112.

([172]) Incidemment, les faits en cause peuvent également être examinés sous l'angle de l'article 16 des articles de la CDI. La coopération étroite entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois a non seulement abouti à la reconnaissance et à l'adoption des actes chinois par les pouvoirs publics indonésiens, mais a également permis de contourner potentiellement les droits réels et potentiels imposés par l'UE sur les exportations chinoises du produit concerné en Indonésie.

(683) La Commission a donc conclu que l'adoption et la reconnaissance par les pouvoirs publics indonésiens des contributions financières octroyées par les organismes publics chinois à IRNC comprenaient également les aspects préférentiels/aspects relatives aux avantages de celles-ci. Elle a donc établi les taux du marché chinois pour le financement préférentiel et a calculé l'avantage en conséquence. Ces aspects sont examinés de manière plus détaillée dans la section 4.6 ci-dessous. La Commission a noté que cette approche raisonnable donnait lieu à des montants de subvention inférieurs à ceux découlant de l'application d'un taux de référence indonésien hypothétique.

4.5.8.3. Spécificité

(684) En ce qui concerne le troisième point relatif à la spécificité, la Commission a examiné si ces subventions étaient spécifiques, comme l'exige l'article 4, paragraphes 2 à 4, du règlement de base.

(685) La reconnaissance et l'adoption de ces prêts par les pouvoirs publics indonésiens impliquent que ces derniers aient la qualité d'autorités ayant accordé le financement préférentiel. En particulier, les pouvoirs publics indonésiens ont reconnu et adopté la désignation par les pouvoirs publics chinois du parc de Morowali et d'IMIP en tant que territoire d'investissement à l'étranger et ils ont approuvé la mise en œuvre complète de l'accord bilatéral et des autres documents bilatéraux y afférents par l'intermédiaire, entre autres, du financement préférentiel apporté par les pouvoirs publics chinois.

(686) Ces subventions étaient limitées aux sociétés exerçant des activités dans le parc de Morowali. En conséquence, la Commission a conclu qu'il s'agissait de subventions régionales au sens de l'article 4, paragraphe 3, du règlement de base et relevant de la juridiction de l'autorité les ayant accordées, conformément à l'article 4, paragraphes 2 à 4, du règlement de base.

4.5.9. *Observations relatives à l'information finale*

(687) Le plaignant, les pouvoirs publics indonésiens, les pouvoirs publics chinois et le groupe IRNC ont soumis des observations relatives à l'information finale concernant la coopération entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois.

4.5.9.1. Observations concernant la contribution financière

(688) Les pouvoirs publics indonésiens, les pouvoirs publics chinois et le groupe IRNC ont soutenu que cette enquête, dans la mesure où elle porte sur les subventions pour la production du produit concerné accordées par un pays autre que le pays exportateur, est en violation aussi bien de l'accord SMC que du règlement de base. Selon eux, l'enquête antisubventions ne pouvait aller au-delà du territoire et de la juridiction de l'Indonésie.

(689) Les pouvoirs publics chinois ont en outre rappelé qu'ils avaient déjà fait connaître leur position dans l'enquête antisubventions concernant les TFV. En l'espèce, les pouvoirs publics chinois ont compris le considérant 646 comme une confirmation que la Commission partage l'opinion des pouvoirs publics chinois selon laquelle l'accord SMC ne concerne pas la relation entre les pouvoirs publics d'un pays et des producteurs situés à étranger.

(690) Dans ce sens, les pouvoirs publics chinois et le groupe IRNC ont fait valoir que, conformément aux articles 1er et 2 de l'accord SMC, les contributions financières accordées à des entités situées en dehors du territoire du pays d'octroi n'étaient pas considérées comme des subventions au sens de l'accord SMC. Plus particulièrement, les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que dans l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC chacun des points i) à iv) mentionne également «les pouvoirs publics/[des recettes] publiques» qui se réfèrent à la même entité visée dans le chapeau de cet article et qu'il n'est pas possible d'interpréter ces références comme indiquant que les pouvoirs publics en dehors du territoire du pays octroyant une contribution financière seraient concernés.

(691) Les pouvoirs publics indonésiens ont ajouté que la jurisprudence de l'OMC avait interprété l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC comme «*une liste exhaustive*» ([173]) qui «définit et identifie le comportement des pouvoirs publics qui constitue une contribution financière aux fins de l'accord SMC» ([174]) et «qu'il avait été dès l'origine dans l'intention de ses défenseurs que la condition de la contribution financière s'applique précisément pour faire en sorte que les mesures des pouvoirs publics qui conféraient des avantages ne puissent pas toutes être considérées comme des subventions» ([175]). Au sujet de l'interprétation de l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC par l'intermédiaire de

([173]) Rapport du Groupe spécial, États-Unis — Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs (Deuxième plainte), WT/DS353/R, adopté le 23 mars 2012, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS353/AB/R, DSR 2012:II, p. 649, point 7.955.

([174]) Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs (Deuxième plainte), WT/DS353/AB/R, adopté le 23 mars 2012, DSR 2012:I, p. 7, point 614.

([175]) Rapport du Groupe spécial, États-Unis — Restrictions à l'exportation, cit., points 8.65 et 8.73.

l'article 11 des articles de la CDI, visée aux considérants 647 à 650, les pouvoirs publics indonésiens ont rappelé la jurisprudence de l'OMC relative à l'interprétation des accords de l'OMC ([176]). Ensuite, ils ont affirmé qu'en interprétant l'expression «des pouvoirs publics» à l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC comme permettant une imputation éventuelle de l'octroi de subventions à d'autres pouvoirs publics, la Commission avait ajouté des mots qui ne figuraient pas dans le texte de l'accord SMC.

(692) Les pouvoirs publics indonésiens, les pouvoirs publics chinois et le groupe IRNC ont également fait valoir que, puisque le terme «pouvoirs publics» inclus à l'article 2 du règlement de base est défini comme «tout organisme public du ressort territorial du pays d'origine ou d'exportation», les subventions présumées des pouvoirs publics chinois ne pouvaient pas relever de cette enquête. Selon les pouvoirs publics chinois et le groupe IRNC, l'article 4, paragraphe 2, du règlement de base renforce ce point de vue par une référence à la «juridiction de l'autorité qui accorde la subvention».

(693) La Commission a contesté toutes les constatations susvisées. La Commission a noté que les arguments évoqués par les pouvoirs publics indonésiens, les pouvoirs publics chinois et IRNC se chevauchaient pour la plupart et que, pour certaines questions, ceux-ci ont invoqué des arguments séparés. La Commission a analysé les points de chevauchement et a examiné séparément les autres arguments avancés par chaque partie.

(694) D'entrée de jeu, la Commission s'est référée aux arguments élaborés dans l'affaire AS 656, en particulier aux considérants 685 et suivants et aux considérants 709 et suivants, ce qui serait déjà suffisant pour écarter les constatations de ces parties. Néanmoins, la Commission a fourni les explications suivantes pour soutenir davantage sa position.

(695) En ce qui concerne l'interprétation des dispositions de l'OMC et des dispositions du règlement de base, la Commission a noté que les parties ne s'étaient pas référées à la jurisprudence de l'OMC pertinente. L'Organe d'appel (ci-après l'«OA») de l'OMC a affirmé dans l'affaire États-Unis — Essence ([177]) qu'il ne fallait pas lire le droit de l'OMC en l'isolant cliniquement du droit international général. Les principes généraux du droit international font donc partie de l'ordre juridique de l'OMC, qui n'est pas un régime autonome ([178]). Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du MRD et à l'article 31, paragraphe 3, point c), de la Convention de Vienne sur le droit des traités, «toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties» doit être prise en considération dans l'évaluation du contexte des termes d'un traité. Ces «règles» incluent le droit international coutumier ([179]), et sont par définition contraignantes pour tous les membres de l'OMC, y compris l'Indonésie, la Chine et l'Union européenne. Les articles de la CDI constituent une branche intégrale et importante du droit international coutumier, conformément au mandat de l'Assemblée générale des Nations unies au titre de l'article 13, paragraphe 1, point 1), de la charte des Nations unies. Les règles des articles de la CDI sont également «pertinentes» au sens de l'article 31, paragraphe 3, point c), de la Convention de Vienne sur le droit des traités, car elles fournissent des orientations pour l'interprétation de la notion d'imputation, c'est-à-dire lorsque certains actes ou certaines omissions peuvent être imputés à un État, même si ces actes ou omissions n'émanent pas directement de cet État. À cet égard, la notion d'imputation devient pertinente pour interpréter les termes «des pouvoirs publics» figurant dans le chapeau de l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC, et plus particulièrement pour déterminer l'imputation correcte d'un comportement dans une situation de coopération entre deux États en matière de subventions, comme dans le cas présent ([180]). Par conséquent, les articles de la CDI peuvent ainsi être utilisés pour interpréter les termes «des pouvoirs publics» figurant dans le chapeau de l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC afin d'attribuer le comportement (octroi d'une subvention) aux pouvoirs publics indonésiens, même dans les cas où la contribution financière n'a pas été directement versée par les pouvoirs publics indonésiens.

(696) Au regard des constatations concernant l'article 2, point b), règlement de base, cet article dispose qu'«on entend par "pouvoirs publics", tout organisme public du ressort territorial du pays d'origine ou d'exportation». La Commission a été d'accord avec l'interprétation selon laquelle cette disposition concerne les actions des pouvoirs publics du territoire desquels les produits faisant l'objet d'une subvention sont exportés vers l'UE. Tel est précisément le cas en l'espèce. Le produit concerné est fabriqué en Indonésie et exporté depuis l'Indonésie vers l'UE. Toutefois, l'article 2, point b), du règlement de base ne tranche pas la question distincte de savoir quelles actions les pouvoirs publics peuvent autoriser sur leur territoire et reconnaître comme étant les leurs. Tout comme la notion d'«organisme

([176]) Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Maintien en existence et en application de la méthode de réduction à zéro, WT/DS350/AB/R, adopté le 19 février 2009, DSR 2009:III, p. 1291, point 268, et le rapport de l'Organe d'appel, Inde — Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture, WT/DS50/AB/R, adopté le 16 janvier 1998, DSR 1998:I, p. 9, point 45.

([177]) WT/DS2/AB/R — États-Unis — L'essence nouvelle, rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 mai 1996, p. 17.

([178]) Pour plus de détails, voir Pauwelyn, J., «The Role of Public International Law in the WTO – How far can we go?», American Journal of International Law, 2001, p. 535 et suivantes; Cook, G., Digest of WTO Jurisprudence on Public International Law Concepts and Principles, CUP, 2015.

([179]) WT/DS379 — États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine, rapport de l'Organe d'appel, adopté le 11 mars 2011, point 308; Villiger, M. E., Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Martinus Nijhoff, 2009, p. 433.

([180]) WT/DS379/AB/R, points 304 à 322.

public», la notion de «pouvoirs publics» est sujette à interprétation, compte tenu de son contexte, de son objet et de sa finalité. Ainsi, les actions attribuables aux pouvoirs publics du pays d'origine ou d'exportation peuvent être non seulement des actions qui sont directement le fait de ces pouvoirs publics, mais aussi des actions imputables à ces pouvoirs publics. Cela est également confirmé par les termes figurant à l'article 3, point 1) a), du règlement de base, qui mentionne une contribution financière «des» pouvoirs publics. Pour les mêmes raisons, les autres arguments invoquant les dispositions de l'accord SMC, c'est-à-dire l'article 1.1, point a) 1), sont sans effet.

(697) En conséquence, sur la base de l'interprétation de l'article 2, point b), de l'article 3, point 1) a), et de l'article 4, paragraphe 2, du règlement de base et conformément aux dispositions pertinentes de l'accord SMC de l'OMC et des articles de la CDI, la Commission a conclu qu'elle était en droit d'appliquer des mesures compensatoires aux subventions accordées par les pouvoirs publics indonésiens qui non seulement avaient reconnu et accepté les contributions financières sous-jacentes passibles de mesures compensatoires fournies par les pouvoirs publics chinois comme étant les leurs, mais avaient même activement cherché à les obtenir. La Commission a dès lors rejeté ces arguments.

(698) Par rapport au considérant 646, le groupe IRNC a affirmé qu'en changeant le sujet pour aborder la question de l'imputation, la Commission avait contourné les conditions préalables pour la prise de mesures compensatoires. Selon le groupe IRNC, la Commission a conclu que les pouvoirs publics indonésiens avaient la qualité d'autorité qui accorde la subvention, sans explication ni analyse adéquates, par l'imputation fondée uniquement sur l'article 11 des articles de la CDI, même si une telle référence n'a pas été faite. Le groupe IRNC a prétendu que, pour que l'article 11 des articles de la CDI permette l'imputation du soutien financier des pouvoirs publics chinois aux pouvoirs publics indonésiens, la Commission devait tout d'abord prouver que le soutien financier présumé apporté par les pouvoirs publics chinois était un «fait internationalement illicite», sinon tout le fondement de l'argumentation de la Commission n'existerait pas. Puisque l'OMC considère que les pays en développement sont autorisés à utiliser pleinement leurs ressources propres pour le développement économique, la coopération bilatérale entre deux pays en développement ne pourrait pas relever de la définition des «faits internationalement illicites». Le groupe IRNC a ajouté que même si la Commission avait, d'une façon ou d'une autre, réussi d'établir l'imputation, il y avait toujours un écart logique considérable entre la constatation «les pouvoirs publics indonésiens sont responsables» et la constatation «les pouvoirs publics indonésiens sont eux-mêmes l'autorité qui accorde la subvention».

(699) La Commission a longuement expliqué, en se référant aux arguments et au raisonnement juridique élaborés dans l'affaire AS656, comment l'article 11 des articles de la CDI s'appliquait dans cette enquête, et a ajouté des explications supplémentaires sur ce sujet aux considérants 647 à 651. En outre, tous les arguments juridiques et toutes les preuves sous-jacentes ont été énumérés dans la section 4.5.8.1 pour appuyer l'imputation de la contribution financière et des subventions pertinentes aux pouvoirs publics indonésiens. La Commission a rappelé qu'en vertu de l'article 11 des articles de la CDI, un comportement peut être imputé à un État «si, et dans la mesure où, cet État reconnaît et adopte ledit comportement comme sien». Les commentaires du projet d'articles de la CDI confirment que l'expression «reconnaît et adopte ledit comportement comme sien» a pour objet de faire une distinction entre les cas où l'État reconnaît et fait sien ledit comportement et les cas où l'on est en présence d'un simple appui ou entérinement. En particulier, un comportement n'est pas attribuable à un État en vertu de l'article 11 si cet État se contente de reconnaître l'existence factuelle du comportement ou exprime oralement son approbation dudit comportement. Le fait de reconnaître et de faire sien, qu'il se manifeste oralement ou sous forme d'un comportement, doit être clair et sans équivoque ([181]). Par conséquent, l'article 11 des articles de la CDI exige un examen in concreto du comportement du pays exportateur indiquant qu'il a reconnu et adopté comme étant le sien le comportement de pouvoirs publics étrangers. C'est exactement ce que la Commission a fait dans son analyse détaillée dans la section 4.5.8.1, en concluant que les pouvoirs publics indonésiens avaient recherché, reconnu et adopté comme étant le leur le comportement des pouvoirs publics chinois. Les actions consistant en l'octroi des subventions passibles de mesures compensatoires par les pouvoirs publics indonésiens et chinois étaient contraires aux dispositions de l'accord SMC et du règlement de base et entrent donc complètement dans le champ d'application de l'article 11 des articles de la CDI. Le fait que ces prêts préférentiels aient ou non engagé, du point de vue normatif, également la responsabilité internationale de la Chine pour violation de l'accord SMC est dénué de pertinence. En d'autres termes, la Commission a imputé le «comportement» chinois (à savoir l'octroi des prêts préférentiels) aux pouvoirs publics indonésiens et non des «faits illicites». Par conséquent, les arguments des parties ont été rejetés. Les pouvoirs publics chinois ont demandé une clarification de la part de la Commission concernant la question de savoir si son invocation de l'article 11 des articles de la CDI était applicable à l'interprétation du règlement de base, c'est-à-dire, selon les pouvoirs publics chinois, si le droit international coutumier pouvait être utilisé pour interpréter le droit national de l'UE.

(700) La Commission a indiqué au début la jurisprudence constante de la magistrature européenne conformément à laquelle les dispositions du règlement de base devaient être interprétées, dans la mesure du possible, à la lumière des dispositions correspondantes des accords de l'OMC ([182]). Cette exigence d'interpréter le droit dérivé de l'UE de manière conforme à un accord international présuppose qu'il est possible d'atteindre la conformité entre les

([181]) Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, texte adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001) (ci-après les «commentaires de la CDI»), article 11, paragraphe 8.

([182]) Voir les arrêts du 22 mai 2014, Guangdong Kito Ceramics e.a./Conseil, T-633/11, EU:T:2014:271, point 38; du 11 juillet 2017, Viraj Profiles/Conseil, T-67/14, EU:T:2017:481, point 88; et du 10 avril 2019, Jindal Saw, T-300/16, ECLI:EU:T:2019:235, point 101.

différentes dispositions et ne s'applique que «dans la mesure du possible». La Commission a également remarqué que la Cour avait précédemment jugé que la primauté des accords internationaux conclus par l'UE sur le droit dérivé de l'UE exigeait que ce dernier soit interprété, dans la mesure du possible, de manière conforme à ces accords, y compris lorsque les dispositions de ces accords n'ont pas d'effet direct ([183]).

(701) Les dispositions pertinentes du règlement de base, à savoir l'article 2, point b), l'article 3, point 1 a), et l'article 4, paragraphe 2, découlent d'obligations contenues dans les dispositions correspondantes de l'accord SMC, en l'occurrence l'article 1.1, point a) 1), et doivent donc, en principe, être interprétées conformément à celles-ci. Le fait que l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC et les dispositions correspondantes du règlement de base ne se réfèrent pas explicitement à la possibilité d'imputer le soutien financier apporté par un État à un autre État n'entrave pas l'interprétation de ces dispositions conformément aux principes d'imputation prévus aux articles de la CDI. L'article 11 des articles de la CDI est pertinent parce qu'il porte sur le même sujet que les termes du traité qui sont interprétés ([184]). L'interprétation des termes «des pouvoirs publics» dans ces dispositions conformément à l'article 11 des articles de la CDI permet de «déterminer l'intention commune des parties à un accord particulier» ([185]). Ainsi, l'interprétation correcte de l'article 1.1 de l'accord SMC et du règlement antisubventions de base requiert la prise en considération des articles de la CDI, qui ont déjà été explicitement considérés par la Cour de justice dans de nombreuses affaires ([186]).

(702) Le groupe IRNC a affirmé que, même si les enquêtes de subventions transnationales étaient admissibles au titre de l'accord SMC, en l'espèce, la Commission aurait manqué d'établir la contribution financière. En effet, d'après le groupe IRNC, le fait que les pouvoirs publics indonésiens ont déterminé, reconnu et adopté comme étant les leurs les mesures préférentielles chinoises (considérant 674), la pleine approbation et le suivi étroit du financement préférentiel chinois (considérant 677) ainsi que le lien manifeste et explicite entre les actions des pouvoirs publics chinois et des pouvoirs publics indonésiens (considérant 679) sont logiquement défectueux et ne sont pas appuyés par des preuves suffisantes.

(703) À cet égard, le groupe IRNC a souligné que la Commission n'avait pas démontré la contribution des pouvoirs publics indonésiens ni d'un organisme public. La Commission n'a pas prouvé la pleine approbation des pouvoirs publics indonésiens, alors que le suivi étroit présumé correspondait, selon le groupe IRNC, à quelques fonctions administratives normales et un contrôle normal des flux financiers étrangers. De plus, l'engagement des antennes locales dans le remboursement des prêts correspondait à une pratique commerciale courante. La Commission a considéré que ces arguments étaient sans fondement. La section 4.5, dans son intégralité, explique dans les moindres détails comment la coopération a conduit les pouvoirs publics indonésiens à reconnaître et à accepter comme étant la leur la contribution financière apportée par les pouvoirs publics chinois. Cette question est ensuite tranchée en particulier dans une section séparée 4.5.8.1. Contrairement au dire de cette partie, il existe de nombreuses preuves suffisantes appuyant ces conclusions, et ces preuves n'ont pas été réfutées par les parties. L'évaluation mène à la conclusion que la contribution financière a été apportée par les institutions financières établies dans la RPC, agissant en tant qu'organismes publics (voir les considérants 727 à 731), et que cette contribution financière a été activement sollicitée par les pouvoirs publics indonésiens, ce qui en fait leur propre contribution. Les pouvoirs publics indonésiens et chinois ont mis en place un nombre d'organes administratifs bilatéraux chargés de la mise en œuvre du projet Morowali, comme décrit entre autres dans la section 4.5.7. Enfin, la Commission a noté que non seulement le financement préférentiel chinois a dû passer par les «banques correspondantes» indonésiennes (voir considérant 751), mais également les prêts étrangers liés aux projets de développement, comme le projet Morowali, faisait l'objet d'une approbation et d'un suivi spécifiques par l'Équipe interministérielle pour les prêts commerciaux étrangers (Tim Pinjaman Komersial Luar Negeri ou PKLN), conformément au décret présidentiel n° 39 de 1991, comme expliqué plus en détail aux considérants 752 et suivants. Ces arguments ont donc été rejetés.

4.5.9.2. Observations sur le parc de Morowali

(704) Les pouvoirs publics indonésiens ont réagi aux conclusions de la Commission en constatant qu'ils étaient ouverts à une coopération internationale et liés par de nombreux accords bilatéraux. Cependant, cela ne veut pas dire que les pouvoirs publics indonésiens privilégient les investissements étrangers, car tout investissement en Indonésie est réalisé conformément au droit indonésien. Les pouvoirs publics indonésiens ont refusé de traiter les documents cités par la Commission parce qu'ils les jugeaient tous non contraignants. En outre, les pouvoirs publics indonésiens ont souligné que la coopération avec les pouvoirs publics chinois ne se concentrait ni sur l'industrie de l'acier inoxydable, ni sur les parcs industriels.

(705) À titre liminaire, la Commission a fait observer que les pouvoirs publics indonésiens (et chinois) n'avaient pas contesté l'exactitude des faits et des preuves pertinentes concernant leur coopération mutuelle, telle que décrite à la section 4.5.

([183]) Voir, en particulier, les arrêts du 7 juin 2007, Řízení Letového Provozu, C-335/05, EU:C:2007:321, point 16, et du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, points 45 et 51, qui concernent l'interprétation du règlement de base conformément à l'accord antidumping de l'OMC.

([184]) Rapport de l'Organe d'appel de l'OMC, États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine (WT/DS379/AB/R), adopté le 25 mars 2011, point 308 («pour être pertinentes, ces règles doivent porter sur le même sujet que les termes du traité qui sont interprétés»).

([185]) Rapport de l'Organe d'appel de l'OMC, États-Unis — Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine (WT/DS379/AB/R), adopté le 25 mars 2011, point 312.

([186]) Voir en particulier les arrêts du 6 mai 2010, C-63/09, Axel Walz, ECLI:EU:C:2010:251, points 27 à 29; et du 6 octobre 2020, C-66/18, Commission européenne/Hongrie, ECLI:EU:C:2020:792, point 90. Voir également les conclusions de l'avocat général Kokott du 15 avril 2010, C-334/08, Commission européenne/République italienne, ECLI:EU:C:2010:187, points 29 et 30.

(706) La Commission a également relevé que le fait que les pouvoirs publics indonésiens soient ouverts à une coopération internationale et liés par de nombreux accords bilatéraux avec d'autres pays — bien qu'ils s'y soient référés génériquement, sans détails spécifiques — ne changeait rien à la conclusion que la coopération avec les pouvoirs publics chinois dans le parc de Morowali avait largement dépassé une coopération internationale ordinaire ou d'autres accords bilatéraux non spécifiés. La Commission admet que les pouvoirs publics concluent des accords de coopération ou d'autres accords bilatéraux pour différentes raisons, y compris lorsqu'ils prévoient certaines dispositions encourageant ou promouvant l'investissement. Ces dispositions seules seraient insuffisantes pour imputer le soutien financier passible de mesures compensatoires du pays qui l'apporte au pays exportateur aux fins du règlement de base. Pourtant, la présente enquête n'a pas concerné l'existence d'une simple coopération générique ou d'accords bilatéraux ordinaires entre l'Indonésie et la Chine. À la place, la Commission a fondé son analyse et ses conclusions selon lesquelles le soutien financier chinois était imputable aux pouvoirs publics indonésiens sur l'existence d'un grand nombre de documents et d'éléments qui, dans leur ensemble, montraient que la coopération entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois dépassait largement une simple promotion du développement et une attraction de l'investissement. Les pouvoirs publics de ces deux pays ont plutôt convenu de mettre en œuvre un projet bien spécifique dans le parc de Morowali et avaient établi des mécanismes administratifs bilatéraux détaillés pour assurer une mise en œuvre réussie de ce projet, comme expliqué en détail dans la section 4.5.5. La coopération dans le projet Morowali était fondée sur une série d'accords bilatéraux et documents particuliers qui prévoyaient incontestablement, entre autres, l'obligation pour la partie chinoise d'apporter un financement préférentiel important aux investisseurs basés en Chine dans le parc de Morowali. La mise en œuvre ultérieure réussie du projet a confirmé que son étendue et son objectif dépassaient largement ceux des accords de développement et de coopération génériques. Ces arguments ont donc été rejetés.

(707) Les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que tout investissement dans le contexte de la coopération avec les pouvoirs publics chinois avait été réalisé par le secteur privé.

(708) La Commission a noté que, même si les investisseurs réels dans les sociétés fabriquant le produit concerné et dans la société affiliée exploitant le parc de Morowali étaient des investisseurs privés, cela était dénué de pertinence et ne changeait rien à la conclusion que le financement préférentiel fourni par les pouvoirs publics chinois et imputé aux pouvoirs publics indonésiens constituait une subvention passible de mesures compensatoires. Les investisseurs prétendument privés étaient tout simplement des bénéficiaires de ces subventions passibles de mesures compensatoires qui ont été imputées aux pouvoirs publics indonésiens et accordées par ceux-ci. Cet argument a donc été rejeté.

(709) Les pouvoirs publics indonésiens ont également déclaré qu'il n'existait pas de liste de projets prioritaires dans le cadre des dialogues économiques de haut niveau avec les pouvoirs publics chinois.

(710) La Commission a remarqué qu'il était incontestable que le projet Morowali avait été formellement reconnu comme un projet éligible spécial aussi bien dans la RPC, dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route», qu'en Indonésie, en tant que projet stratégique national. La Commission a également constaté qu'il y avait plusieurs références à la liste de projets stratégiques dans le cadre de la coopération bilatérale, comme précisé entre autres aux considérants 577 et 609. Comme expliqué aux considérants 552 et 573, les pouvoirs publics indonésiens ont soumis une liste de projets différente de la liste de projets prioritaires dans le cadre du dialogue économique de haut niveau et la Commission a déduit, sur la base des données disponibles au titre de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, que le projet Morowali figurait parmi les projets prioritaires déterminés par les pouvoirs publics indonésiens et chinois. Même si l'affirmation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle il n'existait pas de liste formelle de projets prioritaires dans le cadre du dialogue économique de haut niveau était justifiée et vraie, cela ne changeait rien à la conclusion que le projet Morowali avait été formellement reconnu comme un projet stratégique national par les pouvoirs publics indonésiens et dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route» par les pouvoirs publics chinois et, très certainement, qu'il était considéré de toute façon comme un projet stratégique prioritaire, minutieusement suivi et mis en œuvre par les pouvoirs publics des deux pays en raison de son importance. Pour cette raison, même s'il avait été dûment étayé, ce qui n'est pas le cas, cet argument n'aurait pas influé sur la conclusion que le parc de Morowali était un projet prioritaire formellement reconnu par les pouvoirs publics des deux pays dans le contexte de leur coopération bilatérale. Dans ce contexte, les investisseurs de ce projet étaient par conséquent bénéficiaires de subventions passibles de mesures compensatoires. La Commission a donc rejeté cette allégation.

(711) Concernant le considérant 599, les pouvoirs publics indonésiens ont avancé qu'il n'y avait pas de preuves indiquant qu'IMIP fût une zone de coopération économique et commerciale sino-indonésienne. En tout état de cause, ils ont fait valoir que cette qualification ne laissait entendre aucun traitement spécial de la part des pouvoirs publics indonésiens.

(712) La Commission a pris note des preuves solides fournies déjà au considérant 599, confirmant qu'IMIP était effectivement une zone de coopération économique et commerciale. En outre, en réponse à cette affirmation, il est noté que la même information peut être trouvée sur d'autres sites web des pouvoirs publics chinois ([187]). Cet argument a donc été rejeté. Les pouvoirs publics indonésiens ont également constaté qu'aucun traitement spécial n'avait été appliqué à IMIP concernant la patente pour une zone industrielle. Les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué qu'IMIP n'était pas régi par l'accord sur les parcs industriels intégrés sino-indonésiens, mais par le règlement gouvernemental n° 142 de 2015 qui n'avait pas été adopté pour être conforme avec les accords bilatéraux conclus avec les pouvoirs publics chinois. D'après les pouvoirs publics indonésiens, i) il ne contenait aucune référence aux accords, ii) il s'appliquait à toutes les zones industrielles et iii) les pouvoirs publics indonésiens ont tout simplement fourni des incitations disponibles également aux sociétés en dehors de zones industrielles.

(713) La Commission a noté qu'en plus du décret n° 142 de 2015, il y avait un accord bilatéral particulier entre l'Indonésie et la Chine du 2 octobre 2013 traitant de l'importance de parcs industriels pour une mise en œuvre réussie de la coopération bilatérale dans le projet Morowali, comme précisé dans les sections 4.5.3 et 4.5.5. Le décret n° 142 comprenait une série de dispositions particulières applicables uniquement aux sociétés éligibles situées dans une zone industrielle conformément aux conditions spécifiées, qui s'appliquaient à IMIP. Quoi qu'il en soit, la Commission n'a pas appliqué de mesures compensatoires aux subventions octroyées par IMIP, mais aux subventions octroyées par les pouvoirs publics indonésiens, y compris en leur imputant le soutien financier apporté par les pouvoirs publics chinois. L'accord bilatéral particulier sur les zones industrielles entre l'Indonésie et la Chine constituait un contexte intégral pertinent de la coopération bilatérale pour la mise en œuvre du projet Morowali. Sur cette base, la Commission a trouvé cet argument des pouvoirs publics indonésiens dénué de pertinence et l'a rejeté.

(714) Les pouvoirs publics indonésiens ont clarifié que la qualification en tant que projet stratégique national ne garantissait aucune contribution financière. Les pouvoirs publics indonésiens ont ajouté qu'ils n'avaient fourni aucune contribution financière à IMIP, seulement une infrastructure générale dans les alentours.

(715) À l'instar de sa réfutation au considérant 713, la Commission a trouvé ces arguments dénués de pertinence au regard des conclusions principales de l'enquête. En effet, la Commission n'a pas appliqué de mesures compensatoires aux contributions financières ni à d'autres subventions octroyées par IMIP, mais seulement aux subventions octroyées par les pouvoirs publics indonésiens. La qualification en tant que projet stratégique national constituait un contexte pertinent démontrant que le projet Morowali avait été particulièrement encouragé et minutieusement mis en œuvre aussi bien par les pouvoirs publics chinois par le moyen de la reconnaissance officielle du projet dans le cadre de leur initiative «une ceinture, une route», que par les pouvoirs publics indonésiens par le moyen de cette qualification spéciale. L'évaluation de la Commission dans ce contexte a inclus la discipline spécifique liée à la qualification en tant que projet stratégique national, comme énoncé au considérant 616. En ce qui concerne l'argument lié à l'infrastructure générale, la Commission n'a pas évalué la fourniture d'infrastructure générale, qui, effectivement, n'est pas passible de mesures compensatoires conformément à l'article 3, point 1) a) iii), du règlement de base. En conséquence, la Commission a rejeté ces arguments comme non pertinents.

4.5.9.3. Observations sur la spécificité

(716) Les pouvoirs publics indonésiens ont contesté la conclusion concernant la spécificité, parce qu'ils ont fait valoir que la coopération avec les pouvoirs publics chinois concernait non seulement les parcs industriels, mais aussi un certain nombre de domaines.

(717) Dans son analyse de la spécificité présentée à la section 4.5.8.3 et, en particulier, au considérant 686, la Commission a expliqué que les subventions passibles de mesures compensatoires faisant partie de la coopération entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois étaient spécifiques à la région parce qu'elles étaient limitées aux sociétés éligibles formellement établies dans le parc de Morowali dans le cadre de la mise en œuvre du projet de développement réalisé par les pouvoirs publics des deux pays. Cette affirmation a donc été rejetée.

([187]) http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhzq/ et http://www.cocz.org/index.aspx

4.5.9.4. Observations sur le défaut de coopération par rapport aux pouvoirs publics indonésiens

(718) Le groupe IRNC a allégué que l'accord manquant lié à IMIP ne pouvait pas constituer les meilleures données disponibles et ne pouvait pas constituer la base de la conclusion selon laquelle IMIP est un organisme privé faisant l'objet d'une action de charger. Le groupe IRNC a reconnu que l'accord pouvait être l'une des considérations, mais pas la seule, et a avancé que la Commission devrait parvenir à une conclusion de manière complète, sur la base de tous les documents recueillis. Ces documents, selon le groupe IRNC, montrent qu'une telle fonction n'avait pas été conférée. Les pouvoirs publics indonésiens ont souligné qu'ils ne disposaient pas de l'accord manquant parce qu'IMIP avait été établi et financé par des parties privées.

(719) La Commission a trouvé cet argument incorrect et non pertinent. L'accord manquant, qu'IRNC a délibérément omis de soumettre et que les pouvoirs publics indonésiens prétendaient ne pas avoir, a été utilisé pour effectuer des déductions sur la base de l'article 28, paragraphe 1, en raison du défaut de coopération, comme expliqué au considérant 634. Ces déductions ont été prises en considération dans l'évaluation de la gestion commune du parc de Morowali par les pouvoirs publics indonésiens et chinois, avec un nombre d'autres preuves et considérations énumérées à la section 4.5, et dans l'appréciation juridique à la section 4.5.8 en particulier. Ce n'était effectivement que l'un parmi les éléments et considérations qui ont permis à la Commission d'arriver à la conclusion qu'IMIP était, entre autres, chargé d'assurer une mise en œuvre réussie du projet Morowali, en étant le gérant du parc de Morowali, conformément à la coopération bilatérale globale convenue entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois. Ainsi, contrairement à ce que prétendent les parties, l'accord manquant n'a jamais été le seul élément de preuve, ni l'élément de preuve décisif, utilisé pour arriver à cette conclusion (nonobstant la possibilité, selon la Commission, d'arriver à la même conclusion par la Commission même uniquement sur la base de cet accord, en raison de son importance et du refus d'IRNC et des pouvoirs publics indonésiens de le soumettre). Cet argument a donc été rejeté.

4.5.9.5. Observations sur le défaut de coopération par rapport aux pouvoirs publics chinois

(720) Les pouvoirs publics chinois ont affirmé qu'ils n'étaient pas obligés de fournir des informations au cours de l'enquête qui sont défavorables à l'Indonésie et selon lesquelles les récipients et les bénéficiaires des subventions présumées sont des producteurs indonésiens établis en Indonésie.

(721) La Commission a noté que les pouvoirs publics indonésiens et chinois avaient mis en place plusieurs mécanismes administratifs dans le contexte de leur coopération bilatérale et, en particulier, pour mener à bien le projet Morowali, comme expliqué à la section 4.5.6. Ces mécanismes de coopération ont permis aux pouvoirs publics indonésiens de recueillir des informations requises auprès des pouvoirs publics chinois. Le fait que l'une des parties impliquées dans la coopération conjointe (c'est-à-dire les pouvoirs publics chinois) a décidé de ne pas fournir d'informations ne veut pas automatiquement dire que l'autre partie impliquée dans la coopération bilatérale (c'est-à-dire les pouvoirs publics indonésiens) devrait ne pas être tenue responsable par rapport à cette obligation. Dans le contexte de la coopération conjointe, comme celle que l'on peut incontestablement trouver entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois, l'une des parties ne peut pas utiliser l'inaction de l'autre pour argumenter qu'elle a pleinement coopéré au cours de l'enquête au mieux de ses capacités. Autrement, dans des circonstances similaires dans d'autres cas, les pouvoirs publics impliqués pourraient délibérément décider de ne pas soumettre les informations requises par la Commission sans subir de conséquences juridiques pour leur défaut de coopération.

(722) La Commission ne demandait pas aux pouvoirs publics indonésiens d'utiliser des moyens coercitifs pour recueillir les données requises auprès des pouvoirs publics chinois, mais elle a plutôt donné aux pouvoirs publics chinois la possibilité d'intervenir et de soumettre les informations pertinentes dès le début de l'enquête, en les traitant comme une partie intéressée. En particulier, conformément au point 5.3 de l'avis d'ouverture, la Commission a expressément invité les pouvoirs publics chinois à participer en qualité de partie intéressée, au vu des allégations dans la plainte. Par courriel daté du 19 février 2021, les pouvoirs publics chinois ont demandé de les enregistrer dans le cadre de l'enquête pour qu'ils puissent avoir l'accès au dossier et ont explicitement confirmé être une partie intéressée. Les dispositions de l'article 28 du règlement de base s'appliquent pleinement à toutes les parties intéressées, comme expliqué tout aussi clairement au point 10 de l'avis d'ouverture. La Commission a également rappelé que les pouvoirs publics chinois étaient bien conscients de la situation juridique depuis les affaires concernant les TFV et les produits de fibre de verre à filament continu. Compte tenu de tous ces arguments, la Commission a rejeté cette allégation.

4.5.10. *Conclusion*

(723) En conclusion, la Commission a constaté que tant les subventions accordées directement par les pouvoirs publics indonésiens aux sociétés exerçant des activités dans le parc de Morowali (fourniture de minerai de nickel, fourniture de terrains et incitations fiscales) que les subventions accordées indirectement au moyen du financement préférentiel des pouvoirs publics chinois étaient passibles de mesures compensatoires en application des articles 2 à 4 du règlement de base. Les subventions indirectes sont imputables aux pouvoirs publics indonésiens parce que ceux-ci ont reconnu et adopté, comme étant les leurs, les mesures prises par les pouvoirs publics chinois, par exemple par l'intermédiaire de l'accord bilatéral de 2011, du programme sino-indonésien de l'accord de coopération de 2013 ainsi que de l'étroite coopération bilatérale et des mécanismes de coopération à différents niveaux. Les contributions financières ont également conféré des avantages et étaient spécifiques. La Commission examine toutes les subventions concernées de manière plus détaillée ci-après.

4.6. **Financement préférentiel**

4.6.1. *Prêts accordés par les banques stratégiques à IRNC et aux sociétés affiliées*

4.6.1.1. Banques d'État agissant en tant qu'organismes publics

(724) L'enquête a révélé que tous les prêts accordés au groupe IRNC l'ont été par des banques chinoises (Eximbank, China Development Bank, Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China), à l'exception d'IMIP qui a reçu des prêts d'Eximbank Indonesia. Les premiers prêts ont servi à financer la construction des usines et les autres ont été utilisés pour les besoins en fonds de roulement.

(725) La Commission a tout d'abord vérifié si ces banques étaient des «organismes publics» au sens de l'article 3 et de l'article 2, point b), du règlement de base. Elle a ensuite recherché des informations sur la participation de l'État ainsi que des indices formels du contrôle exercé par les pouvoirs publics dans les banques d'État. La Commission a également cherché à savoir si les pouvoirs publics chinois avaient exercé un contrôle significatif sur le comportement des banques d'État pour ce qui est de leurs politiques de prêt et de l'évaluation des risques.

(726) Comme indiqué ci-dessus, les pouvoirs publics chinois ont refusé de coopérer à l'enquête et de fournir les informations demandées. Par conséquent, la Commission a recouru aux dispositions de l'article 28 du règlement de base afin d'évaluer le comportement des banques chinoises susmentionnées en tant qu'organismes publics en s'appuyant sur les données disponibles, à savoir les informations pertinentes issues des enquêtes précédentes couvrant la période allant de 2015 à 2020 ([188]), y compris, plus récemment, l'enquête antisubventions concernant les TFV et le règlement d'exécution (UE) 2020/870 de la Commission du 24 juin 2020 instituant un droit compensateur définitif et portant perception définitive du droit compensateur provisoire sur les importations de produits de fibre de verre à filament continu originaires d'Égypte, et portant perception du droit compensateur définitif sur les importations enregistrées de produits de fibre de verre à filament continu originaires d'Égypte ([189]) (ci-après l'«enquête concernant les produits de fibre de verre à filament continu»).

(727) Comme indiqué aux sections 3.4.1.2 à 3.4.1.5 de l'enquête antisubventions concernant les TFV, ainsi qu'aux sections 3.3.1.2 à 3.3.1.4 de l'enquête concernant les produits de fibre de verre à filament continu, Eximbank (EXIM), China Development Bank (CDB), Bank of China (BOC), Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) sont des banques d'État chinoises et il existe des indices formels du contrôle exercé par les pouvoirs publics chinois sur ces banques. En outre, dans les mêmes sections de l'enquête antisubventions concernant les TFV et de l'enquête concernant les produits de fibre de verre à filament continu, la Commission a conclu que les pouvoirs publics chinois avaient créé un cadre normatif qui devait être respecté par les dirigeants et responsables qu'ils avaient nommés et qui étaient tenus de leur rendre compte. Par conséquent, les pouvoirs publics chinois se sont appuyés sur le cadre normatif pour exercer un contrôle significatif sur le comportement des banques d'État.

(728) Outre le cadre juridique général exposé dans l'enquête antisubventions concernant les TFV et l'enquête concernant les produits de fibre de verre à filament continu, tout le contexte juridique énoncé dans le cadre de la coopération bilatérale exposée à la section 4.6.3.1, ainsi que le point spécifique à la CDB soulevé au considérant suivant, s'appliquaient aux prêts accordés par ces banques au groupe IRNC.

([188]) 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) (ci-après l'«affaire des produits plats laminés à chaud»), règlement d'exécution (UE) 2018/1690 de la Commission du 9 novembre 2018 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains pneumatiques neufs ou rechapés, en caoutchouc, du type utilisé pour les autobus ou camions, ayant un indice de charge supérieur à 121 et originaires de la République populaire de Chine et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2018/1579 instituant un droit antidumping définitif, portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de certains pneumatiques neufs ou rechapés, en caoutchouc, du type utilisé pour les autobus ou camions, ayant un indice de charge supérieur à 121 et originaires de la République populaire de Chine, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2018/163 (JO L 283 du 12.11.2018, p. 1) (ci-après l'«affaire des pneumatiques») et règlement d'exécution (UE) 2019/72 de la Commission du 17 janvier 2019 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de bicyclettes électriques originaires de la République populaire de Chine (JO L 16 du 18.1.2019, p. 5) (ci-après l'«affaire des bicyclettes électriques»), l'enquête antisubventions concernant les TFV.

([189]) JO L 201 du 25.6.2020, p. 10.

(729) En 2013, le ministère du commerce chinois a publié un «avis sur les aspects liés au soutien de la China Development Bank à la création et au développement de zones de coopération économique et commerciale à l'étranger». Selon cet avis, le ministère du commerce chinois et la CDB «fourniront un appui politique à l'investissement et au financement pour les entreprises, notamment celles s'établissant dans les zones de coopération éligibles». La CDB «clarifiera les conditions de base pour un financement prioritaire dans la zone de coopération conformément aux exigences du ministère du commerce et du ministère des finances», et la CDB «soutiendra de manière sélective les projets en construction et les projets de coopération auxquels le ministère du commerce, avec les gouvernements hôtes de la zone de coopération, a accordé une attention particulière».

(730) La Commission a établi que tous les établissements financiers appartenant à l'État chinois ont appliqué le cadre juridique décrit ci-dessus dans l'exercice de leurs fonctions gouvernementales à l'égard du secteur de SSCR. Ils étaient donc des organismes publics au sens de l'article 2, point b), du règlement de base, en combinaison avec l'article 3, point 1) a) i), du règlement de base et conformément à la jurisprudence pertinente de l'OMC.

(731) En outre, même si les établissements financiers appartenant à l'État ne devaient pas être considérés comme des organismes publics, la Commission a établi qu'ils seraient considérés comme étant chargés par les pouvoirs publics chinois d'exercer des fonctions normalement du ressort de ces derniers, ou comme ayant reçu de ces derniers l'ordre de le faire, au sens de l'article 3, point 1) a) iv), du règlement de base pour les mêmes raisons que celles énoncées ci-dessus.

4.6.1.2. Avantage et calcul du montant de la subvention

(732) La Commission a estimé qu'en principe, pour les bénéficiaires situés en Indonésie, il conviendrait de savoir si ces bénéficiaires des prêts ont bénéficié de meilleures conditions que celles qu'ils auraient obtenues sur le marché financier indonésien. Selon les informations communiquées par les pouvoirs publics indonésiens, les taux d'intérêt moyens sur les prêts en USD émis par les banques commerciales indonésiennes au cours de la période considérée étaient globalement conformes aux taux d'intérêt payés par les sociétés du groupe IRNC ([190]).

(733) Toutefois, la Commission a estimé que ces statistiques ne reflétaient pas les circonstances particulières de l'espèce, et plus particulièrement les facteurs de risque mis en évidence aux considérants 737 à 742. En effet, les statistiques concernent une multitude de prêts, dont les montants (y compris les prêts aux PME), la durée, l'objet, le risque de crédit, etc. varient. Aucune information n'a été fournie non plus sur les prêts destinés à des situations de démarrage nécessitant des montants importants de financement avec un risque sous-jacent énorme. Étant donné que les pouvoirs publics indonésiens ont veillé à ce que les pouvoirs publics chinois financent les investissements nécessaires pour que les sociétés chinoises apportent leur capacité de fusion en Indonésie, il semble raisonnable de conclure qu'aucun prêteur privé en Indonésie n'aurait accordé des prêts similaires aux producteurs-exportateurs. En outre, les informations sur les prêts en Indonésie ne concernent que les prêts accordés par les banques nationales à leurs clients nationaux, et ne tiennent donc pas compte du fait qu'en l'espèce, les prêts étaient accordés par des établissements financiers chinois à des clients étrangers. Étant donné que les taux d'intérêt sur les financements fournis ont été fixés par des acteurs chinois sur le marché financier chinois, le calcul de la Commission en l'espèce a tenu compte de ce fait.

(734) Compte tenu des circonstances exceptionnelles mentionnées au considérant 682, la Commission a calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires en tenant compte du fait que les bénéficiaires avaient obtenu le financement préférentiel en Chine. Pour ce calcul, la Commission a évalué l'avantage conféré aux bénéficiaires pendant la période d'enquête. Conformément à l'article 6, point b), du règlement de base, l'avantage conféré aux bénéficiaires correspond à la différence entre le montant de l'intérêt que l'entreprise bénéficiaire paie sur le prêt préférentiel et celui qu'elle paierait sur un prêt commercial comparable qu'elle pourrait obtenir sur le marché financier chinois.

(735) La Commission a décidé de fixer les taux du marché pour les prêts préférentiels des banques chinoises par rapport à des points de référence hypothétiques du point de vue des investisseurs du marché chinois, conformément à l'article 6, point b), du règlement de base.

([190]) https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/statistik-perbankan-indonesia/Default.aspx

(736) Par conséquent, la Commission a décidé d'appliquer la même méthode de calcul que pour les prêts libellés en devises, et émis par des établissements financiers chinois en RPC, et elle y a ajouté la prime de risque liée à l'investissement en Indonésie comme expliqué ci-après.

(737) La Commission a d'abord établi la notation de crédit des sociétés du groupe IRNC. Pendant l'enquête, IRNC et les quatre autres entités liées ont soumis leur notation de crédit effectuée par l'agence de notation indonésienne Pefindo dans les années 2017 à 2020. La notation variait entre BBB et A. Cependant, dans le seul rapport complet de notation de crédit qui a été fourni, il était clairement indiqué que l'un des facteurs de soutien de la notation était le fait qu'IRNC était soutenu par l'Eximbank China et les prêts d'actionnaire.

(738) En outre, la Commission a noté que l'investissement réalisé en Indonésie était un investissement de création, qui comportait des risques très élevés. Sans le soutien des pouvoirs publics chinois et indonésiens, le risque de crédit de ces sociétés aurait été beaucoup plus élevé.

(739) Le nickel est un produit de base et les prix des produits de base, y compris les prix du minerai de nickel et de la fonte brute de nickel, peuvent fluctuer rapidement et sont influencés par de nombreux facteurs qui échappent au contrôle d'une société. Ces facteurs comprennent la demande mondiale de produits de base, les niveaux des coûts de production, les facteurs macroéconomiques tels que les attentes en matière d'inflation, les taux d'intérêt et la demande et l'offre mondiales et régionales de produits de base, ainsi que les conditions économiques générales mondiales. Les facteurs en question peuvent avoir un effet négatif sur les activités de la société ainsi que sur la capacité de la société à financer ces activités. Comme expliqué dans la section concernant le nickel, les pouvoirs publics indonésiens, par leur mécanisme de prix, se sont assurés que le groupe IRNC avait accès au minerai de nickel à des prix nettement inférieurs aux prix internationaux.

(740) En outre, comme expliqué dans la section concernant les terrains, les sociétés ont commencé à construire leurs usines sans disposer des permis de construire. Par conséquent, sans le soutien des pouvoirs publics indonésiens, le groupe IRNC n'aurait pas pu investir d'importantes sommes d'argent pour construire ses usines sans avoir le droit légal de le faire.

(741) De plus, l'Indonésie est un marché émergent et, par conséquent, investir en Indonésie implique un risque plus important que d'investir dans des marchés plus développés, y compris, dans certains cas, un risque juridique et économique significatif. L'industrie minière est fortement réglementée en Indonésie et elle évolue en permanence. Le groupe IRNC est un investissement étranger et, dans certains secteurs de l'économie indonésienne, il existe des restrictions concernant la détention d'actions des entreprises étrangères.

(742) En tant qu'entité en démarrage, le risque de crédit de ces sociétés était donc important. Lorsque les sociétés ont commencé à produire et à vendre leurs produits, leur risque a progressivement diminué.

(743) Compte tenu de ces circonstances particulières de l'espèce, la Commission a décidé d'établir deux notations de crédit. Pour la période de démarrage, la Commission a considéré que les sociétés se trouvaient dans une situation similaire à celle des investissements de démarrage en capital-investissement. Ces investissements comportent un risque élevé et correspondraient donc à une notation de crédit équivalente à CCC ou inférieure. Pour la période suivante, au cours de laquelle les sociétés ont fonctionné dans des conditions normales, la Commission a estimé que la situation financière globale du groupe IRNC correspondait à une notation BB, soit la notation la plus élevée en dessous de la catégorie «investissement» (*investment grade*). Toutefois, la Commission a constaté, comme mentionné aux considérants 757 à 759 ci-dessous, que les sociétés du groupe IRNC ont dû compléter leurs besoins de financement en contractant des prêts d'actionnaire auprès de leurs sociétés mères, et qu'elles n'ont pas respecté les échéances de remboursement de ces prêts.

(744) Afin de tenir compte de la plus forte exposition au risque pour les banques, mise en évidence par l'existence de prêts d'actionnaire et d'une remise de dette, la Commission a donc décidé de reculer d'un cran dans l'échelle de notation et a conclu qu'il serait plus approprié d'utiliser une notation de crédit B (au lieu de BB) pour déterminer la référence fondée sur le marché.

(745) Comme pour d'autres prêts libellés en devises et émis par des établissements financiers chinois en RPC, les obligations de sociétés notées B émises en USD au cours de la période d'enquête ont donc été utilisées afin de déterminer une valeur de référence appropriée pour la période de fonctionnement normal.

(746) Pour les prêts accordés pendant la période de démarrage des sociétés concernées, la Commission a estimé qu'un critère de référence différent était justifié, étant donné que ces prêts portaient sur des montants très importants (plusieurs milliards d'USD) pour un projet à l'étranger très risqué, et que les banques n'ont bénéficié d'aucun élément de prime de risque sous forme de capital (par exemple droit de conversion en actions). Par conséquent, le critère de référence pertinent doit refléter la particularité de la situation, qui est similaire à celle des investissements de démarrage en capital-risque/capital-investissement. La Commission a recherché des informations accessibles au public, mais n'a trouvé aucun point de référence facilement disponible pour les transactions de capital-risque ou de capital-investissement en tant que telles. Toutefois, la Commission a estimé qu'un taux pour les obligations à haut risque en USD (équivalent à une notation de crédit de CCC ou inférieure) serait équivalent au rendement qu'un fonds privé exigerait sur de telles transactions.

(747) Enfin, les prêts accordés par des établissements financiers chinois sont normalement accordés à des sociétés chinoises implantées sur le marché intérieur chinois. Le groupe IRNC, au contraire, est situé en Indonésie, et présente donc un risque de crédit différent de celui des sociétés chinoises, lié aux conditions extérieures prévalant dans le pays même, comme souligné au considérant 741 ci-dessus. Afin de tenir compte de l'environnement du risque de crédit spécifique existant en Indonésie, la Commission a donc ajouté une marge au taux de référence établi pour les sociétés chinoises retenues dans l'échantillon, afin d'intégrer le risque-pays dans le taux du marché.

(748) La prime liée au risque-pays a été déterminée sur la base de la classification de l'OCDE du risque-pays pour les crédits à l'exportation, ainsi que du taux de prime minimal correspondant fixé par l'OCDE. La prime de risque-pays pour les prêts accordés par les banques chinoises a été établie à entre 0,13 % et 0,88 % en fonction de la durée du prêt.

(749) Le montant de la subvention ainsi fixé pour le soutien aux prêts des banques stratégiques s'élevait à 1,84 %.

4.6.1.3. Observations relatives à l'information finale

(750) Les pouvoirs publics indonésiens et le groupe IRNC ont soumis des observations relatives à l'information finale concernant le financement préférentiel des banques stratégiques.

(751) Les pouvoirs publics indonésiens ont allégué que la Commission n'avait formulé aucune constatation pertinente et n'avait pas indiqué que les pouvoirs publics indonésiens étaient l'autorité ayant accordé un financement au groupe IRNC, et a fortiori un financement préférentiel. D'après les pouvoirs publics indonésiens, la Commission a imputé le financement étranger aux pouvoirs publics indonésiens en raison de «*la reconnaissance et l'adoption comme étant le leur*» sur la base de l'interprétation erronée de la «*contribution financière*» visée à l'article 1.1, point a) 1), de l'accord SMC. Les pouvoirs publics indonésiens ont également noté que rien dans les conclusions ne démontrait ni suggérait que les pouvoirs publics indonésiens ou les «organismes publics» des pouvoirs publics indonésiens eussent fourni le financement et ont avancé qu'il était injuste d'instituer des droits compensateurs sur la base des contributions financières des entités étrangères. De plus, les pouvoirs publics indonésiens se sont plaints qu'ils ne pouvaient pas de se défendre en ce qui concerne le fait de savoir si les institutions financières chinoises étaient des «organismes publics», vu que ces entités ne relevaient pas de la juridiction des pouvoirs publics indonésiens. Cependant, ils ont affirmé qu'il était normal pour une société de chercher à obtenir tout financement qu'elle trouvait approprié et que les pouvoirs publics indonésiens eux-mêmes n'étaient pas en mesure de rejeter ou de restreindre le flux financier en provenance des institutions financières chinoises ou de quelque source que ce soit.

(752) En réponse, la Commission souhaite tout d'abord souligner que les observations générales sur «la reconnaissance et l'adoption comme étant le leur» du financement en provenance des sources chinoises par les pouvoirs publics indonésiens ont déjà été abordées dans la section 4.5.8 ci-dessus. En outre, la Commission a noté que les fonds fournis par les institutions financières chinoises, telles que les agences d'EXIM Bank, avaient été transmis par les soi-disant «banques correspondantes», responsables de la mise en œuvre quotidienne des décaissements et des remboursements de prêts. Ces banques correspondantes étaient des antennes indonésiennes des banques chinoises, soumises à la législation bancaire indonésienne et situées sur le territoire de l'Indonésie.

(753) En ce qui concerne les prêts d'actionnaire, la Commission a constaté que les accords de prêt pour de tels prêts faisaient référence spécifiquement au «dépôt des rapports périodiques auprès de la Banque d'Indonésie, du ministère des finances et de l'Équipe interministérielle pour les prêts commerciaux étrangers (Tim Pinjaman Komersial Luar Negeri ou PKLN)». PKLN a été fondée au titre du décret présidentiel n° 39 de 1991 relatif à la coordination de la gestion de prêts commerciaux étrangers (ci-après le «décret présidentiel n° 39») ([191]) et se compose des représentants

([191]) Décret présidentiel n° 39 de 1991 relatif à la coordination de la gestion de prêts commerciaux étrangers, daté du 4 septembre 1991.

de différents ministères ainsi que de la Banque d'Indonésie. Conformément à l'article 2 de ce décret, les prêts relevant de PKLN doivent être approuvés par celui-ci, sont soumis aux exigences concernant les rapports périodiques pour leur mise en œuvre et sont minutieusement suivis par PKLN. De plus, l'article 6 relatif au champ d'application de ce texte législatif prévoit que les prêts relevant de PKLN ne comprennent que les prêts «liés aux projets de développement», confirmant que seuls les prêts liés aux projets de développement spéciaux, comme le projet Morowali, font l'objet de ce contrôle et ce suivi.

(754) Bien que le décret présidentiel n° 39 ait été révoqué en juillet 2020 par le règlement présidentiel n° 82 de 2020 relatif au comité de gestion de la COVID-19 et au redressement de l'économie nationale, ce nouveau règlement disposait également que la mise en œuvre des obligations et des fonctions de PKLN prévues au décret présidentiel n° 39 révoqué serait continuée par le ministère des finances. C'est effectivement le cas en pratique, comme en témoignent les exemples des visites de suivi sur place dans le cadre des projets de PKLN énumérés sur le site web du ministère des finances ([192]).

(755) La Commission a donc maintenu sa position selon laquelle le financement préférentiel des sources chinoises avait été reconnu et adopté par les pouvoirs publics indonésiens comme étant le leur et que les pouvoirs publics indonésiens avaient été capables d'intervenir dans le flux financier.

(756) Le groupe IRNC a contesté l'indicateur de référence pour les prêts bancaires et a affirmé qu'il n'était pas une entreprise en démarrage, soumise à un risque très élevé, parce qu'il faisait partie du groupe Tsingshan et bénéficiait de ses techniques de production matures et de son personnel technique et de gestion clé. En outre, le groupe IRNC a remarqué qu'il avait un avantage exceptionnel concernant les coûts, car l'usine est située près des matières premières et, pour cette raison, les prix des matières premières et les coûts de transport sont bas.

(757) La Commission a observé que sa pratique consistait à effectuer des évaluations individuelles des sociétés dans un groupe et soit à déterminer un seul indicateur de référence pour le groupe entier sur la base de cette évaluation, soit à moduler l'indicateur de référence sur la base des circonstances particulières des sociétés individuelles dans le groupe. En effet, le fait qu'une société fait partie d'un groupe plus large n'a pas d'incidence sur le fait que certains projets réalisés par le groupe (tels que le lancement d'une usine) sont plus risqués que d'autres. Comme souligné aux considérants 738 à 744 ci-dessus, la Commission a pris en considération de différents facteurs de risque, tels que la nature de cet investissement qui est un investissement de création, l'ampleur du capital nécessaire pour l'investissement, les risques liés à l'acquisition d'actifs et de matériaux ainsi qu'une plus forte exposition au risque pour les banques, mise en évidence par l'existence de prêts d'actionnaire et d'une remise de dette. Le groupe IRNC n'a pas fourni d'éléments de preuve supplémentaires qui auraient pu changer le résultat de l'évaluation de ces facteurs par la Commission. Enfin, en tout état de cause, la Commission n'était pas en mesure d'évaluer le groupe Tsingshan tel quel parce qu'aucune des sociétés mères dans le groupe n'avait coopéré dans le cadre de l'enquête.

4.6.2. *Prêts des actionnaires aux sociétés du groupe IRNC*

(758) Au cours de la période de 2015 à 2019, les sociétés mères du groupe IRNC ont accordé une série de prêts interentreprises (13 prêts au total) aux différentes sociétés du groupe IRNC, pour un montant total de 380 000 000 USD.

(759) Ces prêts étaient subordonnés aux prêts bancaires. L'enquête a révélé qu'à l'exception des prêts à GCNS et d'un prêt à ITSS, IRNC et les autres sociétés affiliées ne payaient aucun taux d'intérêt pour ces prêts. En outre, dans la plupart des cas, les prêts n'avaient pas de date de fin, et les sociétés du groupe IRNC n'ont remboursé aucun capital sur les prêts en cours. Cependant, les sociétés mères n'ont pris aucune mesure pour ajuster les taux d'intérêt en conséquence afin de refléter le risque réel des transactions, et n'ont pas demandé le paiement des montants dus.

(760) Par conséquent, la Commission a considéré que ces prêts étaient en fait équivalents à des apports supplémentaires en capital par les sociétés mères. Partant, le traitement de ces prêts sera expliqué plus en détail dans la section sur les aides aux investissements en capital ci-dessous.

([192]) https://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/load/3265 et https://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/load/2631, dernière consultation le 19 janvier 2022.

4.6.3. *Coûts des lignes de crédit*

(761) L'objectif d'une ligne de crédit est de définir une limite d'emprunt que la société peut utiliser à tout moment pour financer ses opérations courantes, rendant ainsi le financement des besoins en fonds de roulement flexible et immédiatement disponible en cas de besoin. La Commission a donc considéré qu'en principe, tous les financements à court terme des sociétés retenues dans l'échantillon, tels que les prêts à court terme, les traites d'acceptation bancaire, etc., devaient être couverts par un instrument de ligne de crédit.

4.6.3.1. Conclusions de l'enquête

(762) La Commission a établi que les établissements financiers chinois avaient accordé des lignes de crédit au groupe IRNC dans le cadre de l'octroi de financements. Ces lignes de crédit consistaient en des accords-cadres en vertu desquels la banque autorise les sociétés retenues dans l'échantillon à utiliser divers instruments de la dette, tels que des crédits de fonds de roulement, des traites d'acceptation bancaire et d'autres formes de financement commercial, dans les limites d'un montant maximal déterminé.

(763) Comme mentionné au considérant 760 ci-dessus, tous les financements à court terme devraient être couverts par une ligne de crédit. Dès lors, la Commission a comparé le montant des lignes de crédit mises à la disposition des sociétés ayant coopéré au cours de la période d'enquête avec le montant des financements à court terme utilisés par ces sociétés au cours de la même période afin de déterminer si tous les financements à court terme étaient couverts par une ligne de crédit. Lorsque le montant des financements à court terme dépassait la limite de la ligne de crédit, la Commission a augmenté le montant de la ligne de crédit existante à hauteur du montant effectivement utilisé par les producteurs-exportateurs au-delà de cette limite de la ligne de crédit.

(764) Dans des conditions de marché normales, les lignes de crédit seraient soumises à une commission dite «d'arrangement» ou «d'engagement» pour compenser les coûts et les risques de la banque liés à l'ouverture d'une ligne de crédit, ainsi qu'à une commission de renouvellement perçue annuellement pour le renouvellement de la validité des lignes de crédit. Toutefois, la Commission a constaté que le groupe IRNC bénéficiait de lignes de crédit accordées pour la plupart gratuitement. Un avantage a donc été conféré aux groupes de sociétés faisant l'objet de l'enquête au sens de l'article 6, point d), du règlement de base.

4.6.3.2. Calcul du montant de la subvention

(765) Conformément à l'article 6, point d) ii), du règlement de base, la Commission a considéré l'avantage conféré aux bénéficiaires comme correspondant à la différence entre le montant qu'ils ont payé comme commission pour l'ouverture ou le renouvellement de lignes de crédit par les établissements financiers chinois et celui qu'ils paieraient sur une ligne de crédit commerciale comparable obtenue à un taux de marché non faussé.

(766) Les références appropriées relatives à la commission d'arrangement et à la commission de renouvellement ont été établies à 1,5 % et 1,25 % respectivement, en se fondant sur des données ([193]) accessibles au public et sur les références utilisées lors d'enquêtes précédentes ([194]).

(767) En principe, la commission d'arrangement et la commission de renouvellement sont payables sur la base de sommes forfaitaires dues respectivement au moment de l'ouverture d'une nouvelle ligne de crédit ou du renouvellement d'une ligne de crédit existante. Toutefois, aux fins du calcul, la Commission a tenu compte des lignes de crédit qui avaient été ouvertes ou renouvelées avant la période d'enquête, mais qui étaient disponibles pour les groupes retenus dans l'échantillon pendant la période d'enquête, ainsi que de celles qui ont été ouvertes pendant la période d'enquête. Elle a ensuite calculé l'avantage sur la base de la partie de la période d'enquête durant laquelle la ligne de crédit était disponible.

(768) Le montant de la subvention fixé dans le cadre de ce régime s'élevait à 0,06 % pour le groupe IRNC.

4.6.4. *Aide aux investissements en capital*

(769) Outre les prêts directs et les prêts interentreprises, le groupe IRNC a également dû couvrir ses besoins financiers par des apports en capital.

([193]) Voir https://www.barclays.co.uk/current-accounts/bank-account/overdrafts/overdraft-charges/ consulté pour la dernière fois le 18 août 2021, commissions pour découverts opérationnels: «les découverts de plus de 15 000 GBP entraînent une commission d'ouverture correspondant à 1,5 % de la limite de découvert convenue, ainsi qu'une commission de renouvellement de 1,5 %».

([194]) Voir l'affaire des TFV, considérants 354 et 355.

(770) Il est ressorti d'enquêtes antérieures que les sociétés mères de groupes chinois ont bénéficié de subventions considérables pour soutenir l'investissement étranger dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route», sous la forme de dons, de financement préférentiel et d'injections de capital. C'était notamment le cas dans l'enquête antisubventions concernant les pneumatiques (ci-après l'«affaire des pneumatiques») ainsi que dans les enquêtes antisubventions concernant les TFV et les produits de fibre de verre à filament continu ([195]).

(771) Le cadre juridique suivant est pertinent à cet égard:

(1) treizième plan quinquennal pour le développement du commerce extérieur, publié par le ministère du commerce, du 26 décembre 2016;

(2) avis d'orientation du Conseil des affaires de l'État sur la promotion de la coopération internationale en matière de capacité de production et de fabrication d'équipements, publiés en 2015 (ci-après les «avis d'orientation»);

(3) programme «Made in China 2025» [Fabriqué en Chine 2025], Conseil des affaires de l'État, du 7 juillet 2015.

4.6.4.1. Injection de capital effectuée par le Fonds d'investissement pour la coopération Chine-ASEAN (ci-après le «CAF»).

(772) L'enquête a révélé qu'en octobre 2013, Reed International Ltd. a acquis une participation de 24 % dans SMI, une société affiliée à IRNC.

(773) Reed International Ltd. est un fonds d'investissement spécialisé, entièrement détenu et contrôlé par le CAF. Comme mentionné dans le rapport annuel d'IMIP de 2017, «Reed International Limited est une société d'investissement spéciale du Fonds d'investissement pour la coopération Chine-ASEAN formée pour la réalisation d'investissements du projet SMI» ([196]). Afin de déterminer si le CAF peut être considéré comme un organisme public, la Commission a demandé des informations spécifiques concernant le CAF aux pouvoirs publics chinois. En l'absence de toute réponse concernant, par exemple, les statuts du CAF, la Commission a dû se fonder sur les données disponibles au titre de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base pour analyser cet aspect.

(774) Selon les informations accessibles au public, le CAF est un organisme de placement collectif investi en actions extraterritorial quasi souverain libellé en USD. Il est détenu et parrainé par plusieurs banques d'État et d'autres établissements financiers chinois [comme Export-Import Bank of China (ci-après l'«EXIM Bank») et un fonds souverain chinois, China Investment Corporation (ci-après la «CIC»), qui représentent ensemble plus de 76 % des actions du CAF] ([197]). Le CAF est soumis à la direction du Conseil des affaires de l'État de la RPC ([198]) et à l'approbation de la Commission nationale pour le développement et la réforme. L'Exim Bank et la CIC ont créé conjointement le fonds privé de 1 000 000 000 USD. L'Exim Bank et la CIC ont chacune investi 300 000 000 USD dans le CAF. Parmi les autres actionnaires figurent la Bank of China Group Investment Co., Ltd., et la China Communications Construction Co., Ltd., deux établissements financiers appartenant à l'État chinois ([199]). Le PDG et le directeur opérationnel de la société sont tous deux originaires de l'Exim Bank.

(775) Le fonds cible les possibilités d'investissement dans les domaines d'infrastructure, d'énergie et de ressources naturelles dans les pays de l'ASEAN ([200]). Ses secteurs d'investissement cibles comprennent notamment les ressources naturelles dans le secteur des métaux ferreux et non ferreux ([201]).

(776) En mai 2010, Li Ruogu, président de l'EXIM Bank China, a déclaré que le CAF était «une innovation majeure dans le modèle de financement de l'[EXIM Bank China]» ([202]). Le 9 septembre 2013, le Premier ministre chinois Li Keqiang a déclaré que le CAF faisait partie de la stratégie chinoise visant à approfondir la coopération entre la RPC et l'ASEAN. Dans son discours, le Premier ministre a déclaré que «la Chine activera une nouvelle série de prêts spéciaux, fera bon usage du Fonds d'investissement pour la coopération Chine-ASEAN et explorera activement avec d'autres parties la création d'une plateforme de financement pour le développement de l'infrastructure en Asie afin de financer de grands projets» ([203]).

([195]) Voir section 4.3.3 de l'enquête concernant les TFV.
([196]) Le rapport annuel d'IMIP de 2017, p. 84.
([197]) https://web.archive.org/web/20131029223637/http:/www.chinaeconomicreview.com/node/43071
([198]) http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1
([199]) https://business.sohu.com/20100524/n272300363.shtml
([200]) http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1
([201]) http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1
([202]) https://business.sohu.com/20100524/n272300363.shtml
([203]) http://eg.china-embassy.org/eng/rdwt/201309/201309/t20130915_7245108.htm

(777) En outre, le point 35 des avis d'orientation indiqués au considérant 770 ci-dessus mentionne explicitement le CAF comme un vecteur permettant de fournir un soutien financier dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route», comme suit: «Nous donnerons au Fonds de la route de la soie, au Fonds Chine-Afrique, au Fonds Chine-ASEAN et à la China Overseas Investment Corporation la possibilité de jouer pleinement leur rôle. Nous soutiendrons activement les projets de coopération internationale en matière de capacité de production et de fabrication d'équipements au moyen de prises de participation et de financements par l'emprunt. Nous encouragerons les agences nationales de gestion de fonds privés à "s'internationaliser" et à jouer pleinement leur rôle de soutien aux entreprises qui se tournent vers la "mondialisation" pour réaliser des investissements de création, des investissements en matière de fusions et d'acquisitions, etc.». Il convient de noter que, sur la base des mêmes éléments de preuve, la Commission a conclu, dans le cadre de l'enquête concernant les pneumatiques, qu'un fonds similaire (FRS) était un organisme public ([204]).

(778) Enfin, comme mentionné aux considérants 589 et 626 ci-dessus, lors du sommet Indonésie/Chine du 2 octobre 2013, en présence des présidents d'État respectifs, les actionnaires fondateurs d'IMIP, BDI et SDI, ont signé une convention d'investissement et de financement avec le CAF pour développer des activités dans le parc de Morowali ([205]). La prise de participation du CAF dans SMI coïncide exactement dans le temps avec la signature de cette convention, et correspond à un investissement pour développer des activités dans le parc. En outre, comme on peut le remarquer dans le considérant ci-dessus, le soutien financier fourni par les pouvoirs publics chinois par l'intermédiaire du CAF peut englober soit une prise de participation, soit un financement par l'emprunt. Par conséquent, ce soutien en fonds propres relèverait également du financement préférentiel convenu entre la Chine et l'Indonésie dans le cadre de la coopération bilatérale, imputé à l'Indonésie pour les mêmes raisons que celles expliquées ci-dessus, et peut donc être attribué aux produits exportés d'Indonésie.

(779) Malgré le manque de coopération sur cet aspect, la Commission a conclu, sur la base des informations accessibles au public, que le CAF peut être considéré comme un organisme public au sens de l'article 3 et de l'article 2, point b), du règlement de base, fournissant une contribution financière à SMI. En effet, le CAF est détenu par les pouvoirs publics chinois et soumis à leur contrôle. Ses actions sont dirigées par le Conseil des affaires de l'État conformément aux objectifs stratégiques fixés par les pouvoirs publics chinois et le CAF est donc investi du pouvoir gouvernemental.

(780) La Commission a ensuite analysé si la contribution financière fournie par le CAF a conféré un avantage au groupe IRNC. Comme mentionné ci-dessus, Reed International Ltd est un fonds d'investissement spécialisé du CAF, établi spécialement pour investir dans SMI, une des sociétés du groupe IRNC. Conformément aux termes de l'accord de souscription conclu avec les autres actionnaires ([206]), Reed International Ltd devait revendre ses actions aux autres actionnaires au même prix cinq à six ans après son investissement initial, quelle que soit la valeur du marché réelle des actions. En outre, les actions acquises par Reed étaient des actions privilégiées avec des droits de gouvernance très limités. Ces conditions montrent déjà que, contrairement à ce que demanderait un opérateur de marché, Reed International Ltd n'attendait pas de rendement raisonnable de l'achat des actions; l'investisseur ne cherche pas non plus à obtenir des droits de contrôle. On ne saurait donc considérer que l'opération est réalisée aux conditions du marché.

(781) En outre, l'enquête a révélé qu'après la période de démarrage, l'investissement dans SMI est devenu moins risqué et la position financière de la société s'est renforcée. Par conséquent, la valeur de ses actions a augmenté au fil du temps, mais cela ne s'est pas reflété dans le prix de vente de Reed International Ltd. Cela ne reflète pas le comportement rationnel d'un opérateur agissant dans des conditions normales du marché. Sur la base des éléments de preuve figurant au dossier, la Commission a donc conclu que la contribution financière octroyée par les pouvoirs publics chinois par l'intermédiaire du CAF, agissant en tant qu'organisme public, avait conféré un avantage au sens de l'article 3, point 2), du règlement de base.

4.6.4.2. Fourniture du capital en nature moyennant une rémunération moins qu'adéquate et des prêts d'actionnaire

(782) Pendant leur période de démarrage, toutes les sociétés du groupe IRNC ont bénéficié d'apports en capital en nature sous forme d'équipements de production.

([204]) L'affaire des TFV, considérant 775; l'affaire des pneumatiques, considérant 357.
([205]) http://www.china-asean-fund.com/sub-fund-3-detail.php?id=1
([206]) Les sociétés mères chinoises font partie du groupe Tsingshan.

(783) En effet, l'enquête a révélé que toutes les machines destinées au procédé de production du groupe IRNC étaient importées de sociétés affiliées en Chine, qui n'étaient pas les fabricants des équipements. La Commission a demandé les factures relatives à l'achat auprès des fabricants d'origine des équipements, mais en raison du défaut de coopération des sociétés mères chinoises, les factures en question n'ont pas été présentées, ce qui a empêché la Commission de vérifier si les prix étaient conformes aux conditions de pleine concurrence et si l'origine était bien la Chine, comme déclaré.

(784) En outre, elles ont bénéficié de prêts d'actionnaire équivalant à des injections de capital, comme indiqué au considérant 759.

(785) En l'absence de toute réponse des sociétés mères chinoises fournissant les équipements et les prêts d'actionnaires en question ainsi que des pouvoirs publics chinois, et à la suite de l'application des dispositions de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, la Commission a dû se fonder partiellement sur les données disponibles pour établir ses conclusions concernant l'acquisition de ces équipements et ces prêts d'actionnaire. En particulier, la Commission a dû utiliser les données disponibles afin de déterminer l'origine des équipements et la source de financement des équipements et des prêts accordés par les sociétés mères chinoises aux sociétés du groupe IRNC.

(786) Pour parvenir à cette conclusion, la Commission a établi l'existence d'un engagement clair des sociétés mères chinoises à investir à l'étranger dans les industries encouragées. À cet égard, comme mentionné ci-dessus, Tsingshan se présente sur son site web comme «ayant toujours suivi la stratégie de développement national de la mondialisation et répondant activement à l'initiative "une ceinture, une route"». Tsingshan a même une filiale spéciale qui gère ses projets à l'étranger: «Eternal Tsingshan Group est l'un des groupes de gestion d'entreprise de type entité relevant du conseil d'administration de Tsingshan Industry. Il est responsable de la gestion de tous les projets à l'étranger prévus par le conseil d'administration de Tsingshan Industry. Jusqu'à présent, Eternal Tsingshan Group a achevé l'implantation stratégique internationale en Indonésie, à Singapour, en Inde, aux États-Unis et dans d'autres pays, et gère plus de 15 filiales/bureaux de représentation» ([207]).

(787) En outre, l'une des principales sociétés participant à la fourniture d'équipements au groupe IRNC était Shanghai Dingxin Investment (Group) Co., Ltd. (ci-après le «groupe Dingxin»). Il s'agit de l'une des quatre grandes sociétés du groupe qui relèvent du conseil d'administration de Qingshan Industrial. Selon le site web du groupe, c'est la principale force de Tsingshan Industrial pour promouvoir les opérations internationales. Le groupe Dingxin a également déclaré qu'il était principalement chargé de la gestion des projets d'investissement à l'étranger ainsi que de l'exportation de produits mécaniques et électriques et d'autres équipements de construction vers le parc Tsingshan en Indonésie.

(788) Tous ces projets à l'étranger s'inscrivent dans le contexte plus large de la politique chinoise d'«internationalisation». À cet égard, le président du groupe Tsingshan Holding, a déclaré par exemple: «Le parc industriel de Tsingshan est l'investissement chinois le plus important et le plus réussi en Indonésie et accueillera les capacités de production transférées de Chine. Il s'agit d'un grand projet qui nous permet de nous acquitter de notre responsabilité sociale et de contribuer à la société. C'est également important pour la mise en œuvre de l'initiative "une ceinture, une route"» ([208]).

(789) En outre, la feuille de route «Made in China 2025» [Fabriqué en Chine 2025] recense dix secteurs stratégiques, parmi lesquels figurent notamment les matériaux avancés dans le secteur du fer et de l'acier. Pour ces industries clés, le plan «Made in China 2025» indique expressément, au chapitre 9, que la Chine va:

a) «soutenir les entreprises dans leurs fusions, leurs prises de participation et leurs investissements en capital-risque à l'étranger;

b) participer activement à la coopération industrielle internationale et promouvoir celle-ci, de même que mettre en œuvre des plans stratégiques de grande envergure tels que la ceinture économique de la route de la soie et la route maritime de la soie du XXIe siècle afin d'accélérer la mise en place d'infrastructures interconnectées avec les pays environnants et d'une coopération industrielle approfondie;

c) recourir à l'ouverture au-delà des frontières et construire un certain nombre de parcs de coopération manufacturière à l'étranger dans les pays éligibles;

d) encourager **le transfert vers l'étranger d'équipements haut de gamme**, de technologies de pointe et de puissantes filières industrielles» (caractères gras ajoutés).

([207]) https://www.etsingshan.com/Art/Art_38/Art_38_69.aspx
([208]) http://www.minmetals.com/english/News/201706/t20170626_226241.html

(790) En outre, les avis d'orientation mentionnés au considérant 770 ci-dessus incluent l'acier comme un secteur prioritaire pour la coopération internationale en matière de capacités de production et de fabrication d'équipements (voir chapitre 3, point 7). Ils prévoient également que «l'internationalisation des équipements, des technologies, des services et des normes chinois est encouragée», en particulier dans ces secteurs prioritaires. Le chapitre 3, point 8, ajoute que les sites de production d'acier sont construits «dans les pays prioritaires disposant de conditions de ressources favorables […] et d'un vaste potentiel commercial grâce à l'exportation d'ensembles complets d'équipements […]». Enfin, le point 32, qui fait référence à un soutien financier accru, mentionne entre autres les moyens suivants pour soutenir les entreprises qui s'internationalisent: «soutenir les entreprises qui s'internationalisent et qui possèdent des actifs et des participations étrangers, en tant que garanties pour obtenir des prêts et d'autres droits miniers, et améliorer leurs capacités de financement des entreprises».

(791) En d'autres termes, la fourniture de prêts d'actionnaire et d'équipements par les sociétés mères chinoises à leurs filiales en Indonésie s'inscrit parfaitement dans l'objectif d'action des pouvoirs publics chinois de promouvoir les projets relevant de l'initiative «une ceinture, une route» dans l'industrie de l'acier, et la mise à disposition d'actifs étrangers (dans ce cas, des équipements) est considérée comme un moyen par les pouvoirs publics chinois de renforcer les garanties pour améliorer les capacités financières globales de ces sociétés.

(792) C'est dans ce contexte que les sociétés mères du groupe IRNC ont reçu une contribution financière des pouvoirs publics chinois sous forme de dons ou de financement préférentiel afin de mettre en œuvre ces politiques, y compris pour financer leurs investissements en Indonésie pour la production du produit concerné. En raison du défaut de coopération total de ces sociétés et des pouvoirs publics chinois sur cette question, la Commission n'a pas été en mesure de déterminer la source réelle de financement et d'établir en détail par quels moyens cette contribution financière a été apportée. Toutefois, sur la base des données disponibles conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base et compte tenu de tous les éléments de preuve susmentionnés concernant le financement, dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route», de projets en dehors de la Chine, y compris en Indonésie, ainsi que des conclusions de l'affaire des pneumatiques, de l'enquête antisubventions concernant les TFV et de l'enquête concernant les produits de fibre de verre à filament continu, la Commission a conclu que les sociétés mères chinoises avaient reçu une contribution financière sous forme de dons ou de financement préférentiel qui avaient ensuite été utilisés pour octroyer des prêts d'actionnaire et le capital en nature à leurs filiales afin de faciliter leurs capacités financières et leurs opérations en Indonésie. À cet égard, l'avantage tiré des dons ou des prêts préférentiels reçus par les sociétés mères chinoises a été réparti sur les activités des filiales en Indonésie, en utilisant des prêts interentreprises sans intérêt.

(793) Plus précisément, dans l'affaire des pneumatiques, la Commission a constaté que le financement fourni dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route» avait été utilisé pour acheter des actions du groupe Pirelli et constituait une subvention à l'exportation ([209]). Dans l'enquête antisubventions concernant les TFV et l'enquête concernant les produits de fibre de verre à filament continu, malgré une coopération partielle, la Commission a pu retracer le financement préférentiel provenant de la Chine et le rapprocher du financement finalement apporté aux entités de production égyptiennes. Dans les deux affaires, la Commission a pu démontrer que les contributions financières accordées en Chine aux sociétés mères ont été intégralement transférées par ces dernières à leurs filiales étrangères respectives dans les pays exportateurs. En l'espèce, en raison du défaut de coopération total, la Commission n'est pas en mesure d'évaluer la traçabilité des fonds, car elle n'a pas pu trouver ces données financières précises dans le domaine public, malgré des recherches effectuées également auprès de sources chinoises. Par conséquent, la Commission a dû tirer des déductions sur la base de l'article 28, paragraphe 1, en se fondant sur l'affaire des pneumatiques, l'enquête antisubventions concernant les TFV et l'enquête concernant les produits de fibre de verre à filament continu, dont la situation est très similaire à celle en l'espèce, car il s'agit de projets financés dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route» qui suivent exactement le même schéma. En outre, l'enquête antisubventions concernant les TFV et l'enquête concernant les produits de fibre de verre à filament continu présentent un certain nombre de similarités en ce sens que la Chine a accordé un financement préférentiel aux filiales égyptiennes par l'intermédiaire de sa politique et de ses banques d'État dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route» et de la coopération bilatérale avec les pouvoirs publics égyptiens. Ces situations reflètent celle qui fait l'objet de la présente enquête, où la Chine accorde un financement préférentiel par l'intermédiaire de l'EXIM et des autres banques commerciales d'État dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route» pour un projet d'investissement en Indonésie.

(794) En l'absence de tout élément de preuve fourni par les sociétés chinoises ou les pouvoirs publics chinois, et sur la base des preuves publiques, à savoir ceux fournis dans l'affaire des pneumatiques, l'enquête antisubventions concernant les TFV et l'enquête concernant les produits de fibre de verre à filament continu, la Commission a donc conclu que la fourniture d'équipements et de prêts d'actionnaire par les actionnaires n'était qu'un autre moyen de financer les filiales indonésiennes et a décidé de les considérer comme passibles de mesures compensatoires en tant qu'injections de capital soutenues par l'État et visant à mettre en place et développer les installations de production du groupe IRNC en Indonésie. Ce soutien relèverait également des éléments convenus entre la Chine et l'Indonésie dans le cadre de la coopération bilatérale, imputés à l'Indonésie pour les mêmes raisons que celles expliquées dans les considérants ci-dessus, et peut donc être attribué aux produits exportés d'Indonésie.

([209]) L'affaire des pneumatiques, considérants 405 et 416.

(795) La Commission a ensuite analysé si la contribution financière fournie par les pouvoirs publics chinois par l'intermédiaire des sociétés mères chinoises a conféré un avantage au groupe IRNC. Une fois encore, en raison du défaut de coopération de ces sociétés, la Commission a dû fonder ses conclusions sur les données disponibles, conformément à l'article 28 du règlement de base. Les conditions des prêts d'actionnaire (y compris le fait qu'aucun intérêt n'a été facturé) montrent que les sociétés mères chinoises ont entièrement réparti l'avantage tiré des dons et des prêts préférentiels reçus en Chine sur leurs activités en Indonésie.

(796) En ce qui concerne les équipements, la Commission a analysé si les équipements en question ont été achetés à des prix de pleine concurrence, en effectuant une comparaison avec les prix du marché pour des équipements similaires utilisés dans l'industrie de l'acier inoxydable. Sur la base de cette analyse, la Commission a constaté que les équipements ont été fournis avec une remise considérable par rapport aux prix sur le marché international pour des ensembles similaires et représentatifs d'équipements de production pour les installations de laminage à froid. Sur la base des éléments de preuve figurant au dossier, et conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base ([210]), la Commission a conclu que la contribution financière octroyée par les pouvoirs publics chinois par l'intermédiaire des sociétés mères chinoises avait conféré un avantage au sens de l'article 3, point 2), du règlement de base.

4.6.4.3. Calcul du montant de la subvention

(797) Pour le premier point, à savoir l'injection de capital par le CAF, l'avantage a été calculé sur la base d'un taux de rendement raisonnable, c'est-à-dire ce qu'un investisseur du marché aurait espéré en vendant les actions au moment de leur achat. Pour ce faire, la Commission a recherché des transactions similaires dans l'industrie de l'acier au cours des dernières années. Sur la base des résultats de onze transactions de vente de sociétés du secteur de l'acier au cours de la période 2006 à 2019, la Commission a conclu qu'un prix raisonnable pour les actions d'une société du secteur de l'acier correspondrait à huit fois le bénéfice d'exploitation.

(798) Par conséquent, l'avantage a été calculé comme la différence entre la valeur de la participation de 24 % de Reed Investment, évaluée à huit fois le bénéfice d'exploitation de SMI pour 2018, moins le prix payé par Reed Investment. L'avantage a ensuite été réparti sur la période d'enquête en utilisant la période de confinement mentionnée dans l'accord de souscription, c'est-à-dire 5,5 ans.

(799) Pour le deuxième point, à savoir la fourniture d'équipements à des conditions préférentielles, l'avantage a été calculé comme la différence entre le prix d'achat payé par les sociétés du groupe IRNC et un prix de marché pour des achats d'équipements comparables. La Commission a examiné à cet égard des achats similaires d'ensembles représentatifs d'équipements pour les installations de laminage à froid au cours des dernières années, sur la base des transactions d'achat des sociétés du secteur de l'acier. L'avantage qui en résulte a ensuite été réparti sur la période d'enquête en fonction de la durée de vie utile des actifs achetés.

(800) Pour le troisième point, c'est-à-dire les prêts d'actionnaire, étant donné que ces prêts ont été considérés de fait comme une injection de capital par laquelle les sociétés mères chinoises ont canalisé les dons et les prêts préférentiels reçus, la Commission a décidé de traiter l'encours de ces prêts pendant la période d'enquête comme un don. L'avantage conféré a été déterminé sur la base du montant du capital restant dû du prêt, moins les intérêts payés au cours de la période d'enquête (le cas échéant). Puisque les prêts étaient clairement liés à un investissement à long terme, le montant du capital a été amorti sur la durée de l'emprunt, et seul le montant réparti sur la période d'enquête a été pris en considération. Finalement, si nécessaire, le montant de l'avantage a été de nouveau ajusté pour refléter uniquement le nombre de jours de la période d'enquête pendant lesquels le prêt était en cours.

(801) Le montant de la subvention ainsi fixé pour le soutien aux investissements en capital s'élevait à 6,02 % pour le groupe IRNC.

([210]) En raison du défaut de coopération total des pouvoirs publics chinois, la Commission n'a pas été en mesure de demander d'éventuelles informations pertinentes sur les prix d'équipements similaires en Chine pour établir des points de référence sur la base des statistiques officielles de ce pays. Comme la Commission n'a pu trouver aucune information sur les prix en Chine et qu'aucune information n'a été fournie sur l'origine des équipements, elle a décidé d'utiliser une combinaison de prix pour des équipements similaires provenant de plusieurs pays comme un indicateur.

4.6.4.4. Observations relatives à l'information finale

(802) Le groupe IRNC s'est plaint du caractère inadéquat des informations communiquées au sujet de l'indicateur de référence pour l'injection de capital par le CAF, étant donné que les noms des sociétés incluses dans l'indicateur de référence avaient été omis et qu'il n'y avait aucune indication sur la question de savoir si les transactions concernaient les actions préférentielles.

(803) La Commission a considéré qu'une divulgation des chiffres détaillés, de la nature des actions et des noms individuels des sociétés aurait dévoilé les informations confidentielles sur les transactions effectuées par les sociétés particulières. À la place, la Commission a fourni un résumé sensé de données, avec des chiffres indexés et une indication que toutes les transactions avaient été effectuées par les sociétés dans le secteur de l'acier. Cet argument a donc été rejeté.

(804) Eurofer a noté que l'indicateur de référence avait été calculé sur la base du résultat d'exploitation (l'EBITA), mais les informations fournies sur les transactions similaires pour les sociétés du secteur de l'acier semblaient se référer au résultat avant intérêts, impôts et amortissements (l'EBITDA). L'EBITA est inférieur à l'EBITDA. Ainsi, si la Commission a appliqué le calcul à l'EBITA plutôt qu'à l'EBITDA, auquel se référait l'indicateur de référence, l'avantage pour SMI a été sous-estimé. Le plaignant a invité la Commission à réévaluer le calcul.

(805) Les états financiers de SMI ne contiennent pas d'EBITDA en tant que tel. Au lieu d'essayer de recalculer l'EBITDA sur la base des données disponibles, la Commission a effectivement utilisé le résultat d'exploitation de SMI pour calculer l'avantage. Cela a été considéré comme une approche raisonnable et prudente. Quoi qu'il en soit, après une analyse ultérieure, la Commission a trouvé que la réévaluation du calcul n'aurait entraîné qu'un changement négligeable de moins de 0,1 %. La Commission a donc maintenu son premier calcul.

(806) Au regard de la fourniture du capital en nature moyennant une rémunération moins qu'adéquate, le groupe IRNC a avancé qu'IRNC n'avait importé qu'une seule ligne de laminage à froid et a fait valoir que le reste des équipements n'était pas similaire à la ligne de laminage à froid. Le groupe IRNC a fait valoir que la Commission n'avait pas expliqué pourquoi les avantages avaient été conférés également à d'autres types d'équipements.

(807) À cet égard, la Commission a d'abord observé que le registre des actifs immobilisés d'une large usine de production, telle que celle d'IRNC, est constitué de centaines de lignes. La Commission a donc décidé de procéder par échantillonnage des ensembles représentatifs d'équipements pour déterminer l'avantage pour l'ensemble de l'usine. Les lignes de laminage à froid représentent une partie essentielle du procédé de production d'IRNC et l'avantage pour ces lignes de production peut alors être considéré comme représentatif de l'ensemble de l'usine. De plus, dans son calcul, la Commission n'a pas utilisé un seul type d'équipements, mais plusieurs types d'équipements faisant partie d'une ligne de production, tels que des pièces d'un laminoir à froid réversible à vingt rouleaux, une meuleuse, une pièce d'un pont roulant, une unité d'enroulement, une machine à fendre et d'autres. Cet argument a donc été rejeté.

(808) Le groupe IRNC a également demandé à la Commission de divulguer des informations supplémentaires concernant la méthode utilisée afin d'établir l'indicateur de référence pour les achats de machines.

(809) À cet égard, la Commission a remarqué que l'indicateur de référence utilisé avait été ajusté en fonction de capacités de production similaires à celles des équipements d'IRNC, l'origine des équipements était soit européenne, soit américaine et l'année d'achat des équipements s'étendait de 2008 à 2020, c'est-à-dire avant et après le lancement de l'usine d'IRNC. Comme il a été impossible de détecter des différences de prix importantes dans cet intervalle de temps, la Commission a conclu que tous les achats réalisés dans cette période étaient des indicateurs raisonnables pour les achats d'IRNC.

(810) Dans ses observations sur l'information finale complémentaire, le groupe IRNC a noté que les informations complémentaires fournies par la Commission sur l'indicateur de référence pour les machines importées se référaient à un indicateur de référence en dehors du «pays de fourniture ou d'achat» visé à l'article 14, point d), de l'accord SMC. Selon le groupe IRNC, c'est l'Indonésie ou la Chine qui devrait être le «pays de fourniture ou d'achat» en l'espèce, conformément au rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire États-Unis — Bois d'œuvre résineux IV ([211]). D'après le groupe IRNC, la Commission, avant de se référer aux équipements européens ou américains comme indicateur de référence, aurait dû établir que les prix privés en Indonésie et en Chine étaient faussés.

([211]) Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis — Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada, WT/DS257/AB/R, adopté le 17 février 2004, DSR 2004:II, p. 571, point 90.

(811) Qui plus est, le groupe IRNC a constaté que, même en supposant que le rejet des prix en Indonésie et en Chine par la Commission était justifié, la Commission n'a pas expliqué pourquoi elle avait choisi les prix américains et européens et non pas les prix indiens des équipements de laminage à froid, compte tenu du niveau de développement économique similaire de l'Inde et de l'Indonésie.

(812) La Commission aurait dû au moins ajuster proprement les prix pour qu'ils reflètent les conditions existantes du marché en Chine ou en Indonésie.

(813) En ce qui concerne le «pays de fourniture ou d'achat» des équipements, la Commission a observé que le groupe IRNC lui-même n'avait pas fait d'achats d'équipements sur le marché national indonésien. Tous les équipements ont été importés. Le choix de l'Indonésie en tant qu'indicateur de référence n'aurait donc pas été conforme à la situation réelle du groupe IRNC. Par rapport à la Chine, la Commission rappelle que les machines étaient importées de sociétés affiliées en Chine, qui n'étaient pas les fabricants des équipements. La Commission a essayé de déterminer l'origine des équipements en demandant les factures auprès des fabricants d'origine, mais cela s'est avéré impossible en raison du défaut de coopération de la part des sociétés mères chinoises. Par conséquent, la Commission a dû se reposer sur les données disponibles en ce qui concerne le véritable pays d'origine des achats.

(814) Pour ce qui est des données disponibles, l'utilisation des données provenant de la société indienne incluse dans l'échantillon n'était pas possible en l'espèce. Des données complètes concernant les équipements de l'usine n'ont pas été demandées auprès des producteurs indiens parce qu'elles n'étaient pas nécessaires pour déterminer le subventionnement dans le cadre des régimes de subvention indiens. En résultat, il n'y avait pas de données pertinentes disponibles pour l'une des sociétés incluses dans l'échantillon. Pour l'autre société, les données ont été considérées comme impropres à être utilisées comme référence parce qu'elles concernaient les achats intersociétés. Par ailleurs, l'Europe et les États-Unis ont tous les deux une industrie renommée pour les équipements d'aciérie, et les fournisseurs inclus dans l'indicateur de référence avaient vendu des laminoirs à froid au monde entier, y compris aux producteurs de l'acier chinois. Ainsi, la Commission a considéré que ce genre d'acteurs globaux pourrait servir d'indicateur raisonnable pour un achat d'équipements importés d'une origine inconnue.

(815) Enfin, le même raisonnement s'applique à l'ajustement des prix pour qu'ils reflètent les conditions existantes du marché en Chine ou en Indonésie. Comme il n'existe pas de preuves indiquant que les équipements aient été acquis sur l'un de ces marchés, la Commission ne trouve pas nécessaire de faire d'autres ajustements. Ces arguments ont dès lors été rejetés.

(816) En ce qui concerne le défaut de coopération de la part des sociétés affiliées sur l'origine des équipements, le groupe IRNC a fait valoir qu'il avait fourni des informations suffisantes sur les machines importées de sociétés affiliées en Chine et qu'il n'y avait pas de preuves pour appuyer les conclusions de la Commission à cet égard.

(817) La Commission a contesté la validité de cette affirmation. Comme énoncé au considérant 782 ci-dessus, les machines étaient importées de sociétés affiliées en Chine, qui n'étaient pas les fabricants des équipements. Contrairement au dire de la société, la Commission a demandé les factures relatives à l'achat des équipements par les sociétés affiliées auprès des fabricants d'origine, mais en raison du défaut de coopération des sociétés mères chinoises, les factures en question n'ont pas été présentées. Ces informations étaient nécessaires dans le cadre de l'enquête afin d'établir la valeur de pleine concurrence desdits équipements. La Commission maintient alors sa position selon laquelle les informations transmises concernant les équipements importés de sociétés affiliées étaient insuffisantes et que, par conséquent, elle devait se reposer sur les meilleures données disponibles.

(818) Concernant les prêts d'actionnaire, le groupe IRNC a fait valoir que la Commission n'avait pas prouvé que les pouvoirs publics chinois avaient octroyé une contribution financière par l'intermédiaire des sociétés mères chinoises ou avaient conféré un avantage au groupe IRNC. Selon les pouvoirs publics indonésiens et le groupe IRNC, les actionnaires d'IRNC sont des sociétés privées et la Commission n'a pas établi que le groupe Tsingshan était un organisme public ou une entité visée par l'action de charger des pouvoirs publics chinois. Il est également rappelé que les prêts d'actionnaire étaient subordonnés aux prêts bancaires provenant de la Chine, c'est-à-dire qu'ils étaient une condition préalable à l'obtention de prêts bancaires. D'après le groupe IRNC, si les prêts d'actionnaire étaient provenus des pouvoirs publics chinois, tout comme les prêts bancaires de la Chine, la subordination aurait été illogique.

(819) La Commission rappelle qu'en l'absence de toute réponse des sociétés mères chinoises fournissant les prêts d'actionnaires en question ainsi que des pouvoirs publics chinois, la Commission a dû se fonder partiellement sur les données disponibles pour établir ses conclusions concernant ces prêts d'actionnaire. En particulier, la Commission a dû utiliser les données disponibles afin de déterminer la source de financement des prêts accordés par les sociétés mères chinoises aux sociétés du groupe IRNC. La Commission a établi en détail, aux

considérants 785 à 790 ci-dessus, que les sociétés mères chinoises s'étaient clairement engagées à investir à l'étranger dans des industries encouragées et que l'octroi de ces prêts d'actionnaire correspondait pleinement à l'objectif de la politique des pouvoirs publics chinois consistant à promouvoir les projets dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route» dans l'industrie de l'acier. Comme mentionné au considérant 794, les conditions des prêts d'actionnaire (y compris le fait qu'aucun intérêt n'a été facturé) montrent que les sociétés mères chinoises ont entièrement réparti l'avantage tiré des dons et des prêts préférentiels reçus en Chine sur leurs activités en Indonésie. Le fait que les actionnaires d'IRNC sont des sociétés privées ne dément pas ces conclusions. Le fait que les prêts d'actionnaire sont une condition pour obtenir les prêts bancaires directs auprès des organismes publics chinois ne dément pas non plus les conclusions de la Commission. La Commission considère que cela ne fait que montrer l'existence de différents moyens de fournir un soutien financier, et qu'en fait, cela renforce le point de vue de la Commission selon lequel il existe un fort lien entre les deux types de prêts. Cet argument a donc été rejeté.

(820) En outre, le groupe IRNC a fait valoir que le prêt d'actionnaire accordé par deux sociétés, situées respectivement à Hong Kong et au Japon, ne devrait pas faire l'objet de mesures compensatoires parce que ces dernières n'étaient pas situées en Chine.

(821) En ce qui concerne le prêt accordé par la société située à Hong Kong, la Commission a observé que Luck Scenery n'avait pas coopéré au cours de l'enquête et que le groupe IRNC n'avait pas soumis de preuves supplémentaires après la communication de l'information finale pour justifier son argument.

(822) Cet argument a en revanche été considéré comme justifié pour la société japonaise. Contrairement aux autres prêts d'actionnaire, des informations ont été effectivement fournies pour cette société, en montrant qu'elle avait été vraiment établie au Japon avec des actionnaires japonais. Contrairement aux autres prêts, il a été impossible de trouver des liens entre les pouvoirs publics chinois, les banques chinoises, le groupe Tsingshan ou d'autres actionnaires chinois. Pour cette raison, la Commission a retiré les prêts de cette société du calcul de l'avantage.

(823) En ce qui concerne le défaut de coopération de la part des actionnaires du groupe IRNC, ce groupe a rappelé que la Commission devrait fonder ses conclusions sur les meilleures données disponibles et a fait valoir que les preuves du défaut de coopération ne pouvaient pas être obtenues à partir d'informations qui n'ont jamais été demandées et ne devraient pas être demandées au groupe IRNC, se plaçant en dehors du champ d'application de cette enquête.

(824) La Commission a remarqué que le champ d'application de l'enquête comprenait les régimes de subvention octroyés dans le cadre de la coopération bilatérale entre la Chine et l'Indonésie. Le point 6 des instructions générales prévoyait également que «[l]orsqu'une société affiliée a obtenu un avantage quelconque dans le cadre des régimes de subvention soumis à l'enquête, les détails sont communiqués conformément aux questions du présent questionnaire». Comme expliqué au considérant 791, les sociétés mères du groupe IRNC ont reçu une contribution financière des pouvoirs publics chinois sous forme de dons ou de financement préférentiel afin de mettre en œuvre les politiques préférentielles des pouvoirs publics chinois, y compris pour financer leurs investissements en Indonésie pour la production du produit concerné. Ainsi, les actionnaires d'IRNC et les actionnaires d'autres entités du groupe IRNC étaient obligés de donner leurs réponses au questionnaire. Qui plus est, au cours de l'enquête, la Commission a demandé des informations particulières à toutes les sociétés mères et aucun des actionnaires chinois n'a répondu à ces demandes. Par conséquent, cette objection a été rejetée.

(825) Par rapport à l'avantage, le groupe IRNC a remarqué que la date d'échéance des prêts d'actionnaire était postérieure à celle des prêts bancaires parce que ces premiers ne pouvaient pas être remboursés avant les prêts bancaires. Le groupe IRNC a aussi clarifié que les prêts d'actionnaire étaient comptabilisés comme des passifs et que les sociétés du groupe IRNC percevaient des intérêts. Par conséquent, selon le groupe IRNC, la Commission ne devrait pas traiter les sommes dues de tous les prêts d'actionnaire durant la période d'enquête comme une subvention.

(826) Les contrats de prêt stipulent effectivement que les prêts bancaires doivent être remboursés avant les prêts d'actionnaire. Cependant, contrairement aux prêts bancaires qui ont un calendrier de remboursement précis, il n'existe aucun tableau chronologique prévoyant le remboursement des prêts d'actionnaire après la date d'échéance des prêts bancaires. De plus, même si des intérêts sont comptabilisés dans les comptes de la société, cela ne réfute pas les conclusions de la Commission selon lesquelles, en pratique, la société n'a eu aucun décaissement réel et pouvait librement disposer de tout son argent liquide, en se procurant de cette façon un avantage financier évident équivalent à une subvention. La Commission a donc maintenu sa position.

4.7. **Fourniture de charbon moyennant une rémunération moins qu'adéquate**

(827) Le plaignant a affirmé que les producteurs-exportateurs ont bénéficié d'un charbon à bas prix en raison de diverses mesures prescrites par les pouvoirs publics sur le marché intérieur du charbon, notamment l'existence d'un prix maximal sur le marché intérieur, d'une obligation relative au marché intérieur (ci-après l'«OMI») et d'une exigence de lettre de crédit pour les ventes à l'exportation. Ces mesures auraient pour effet d'exercer une pression à la baisse sur les prix sur le marché intérieur du charbon et de procurer un avantage aux utilisateurs de charbon, notamment l'industrie de l'acier inoxydable. Toutefois, il est ressorti de l'enquête que les mesures alléguées n'ont eu l'effet supposé ni individuellement, ni conjointement.

(828) L'enquête a permis de déterminer que le prix maximal sur le marché intérieur ne s'appliquait pas aux producteurs-exportateurs ni ne leur conférait aucun avantage. Le prix maximal réglementé du charbon thermique, plafonné à 70 USD par tonne, ne s'appliquait qu'aux compagnies d'électricité vendant de l'énergie aux clients finaux (ci-après les «sociétés d'intérêt public»). Les producteurs-exportateurs et leurs fournisseurs liés de matériaux intermédiaires ont utilisé toute l'électricité qu'ils produisaient eux-mêmes, ils n'étaient donc pas des «sociétés d'intérêt public» et n'ont pas bénéficié du prix plafonné.

(829) L'enquête n'a donc pas permis de constater que les producteurs-exportateurs ont bénéficié de cette subvention.

4.8. **Fourniture de terrains moyennant une rémunération moins qu'adéquate**

4.8.1. *La plainte et le régime de subventions*

(830) Au dire du plaignant, IMIP a canalisé le soutien direct qu'il a reçu des pouvoirs publics indonésiens, qui ont fourni des facilités sous la forme de terrains, vers le producteur-exportateur avec lequel IMIP est lié. Selon le plaignant, l'acquisition et l'aménagement de terrains, ainsi que les modalités relatives à la location de bâtiments, sont des facilités importantes que les pouvoirs publics indonésiens ont accordées à IMIP et donc au producteur-exportateur lié.

4.8.2. *Base juridique*

(831) Selon les articles 1er et 2 de la loi agraire fondamentale n° 5 de 1960 (ci-après la «loi agraire fondamentale»), toutes les terres et les ressources naturelles en Indonésie sont conçues comme des «dons de Dieu» qui sont «contrôlés par l'État». Ce «droit de contrôle» de l'État, qui consiste, entre autres, à réglementer l'appropriation et l'utilisation des terres, est exercé afin d'atteindre «la prospérité maximale pour le peuple».

(832) Conformément à l'article 28 et à l'article 33, paragraphe 3, de la constitution de la République d'Indonésie et à la loi agraire fondamentale, les personnes privées peuvent détenir un droit de propriété sous forme de pleine propriété sur une parcelle (*Hak milik*). En outre, il existe un certain nombre de droits de propriété mineurs, tels que le droit d'exploiter (*Hak guna usaha* — ci-après le «HGU»), les droits d'usage (*Hak pakai*, également traduit comme le «droit de cultiver») ou le droit d'utiliser des bâtiments (*Hak guna bangunan* — ci-après le «HGB», également traduit comme le «droit de construire»). Ce dernier comprend le droit d'utiliser une parcelle et d'y construire un bâtiment. Alors que la propriété est réservée aux citoyens indonésiens, le HGU et le HGB sont également accessibles aux sociétés sous contrôle étranger constituées en Indonésie. Cependant, dans la pratique, ces droits formels coexistent toujours avec des revendications foncières coutumières. Cela est dû au fait que toutes les parcelles en Indonésie ne sont pas officiellement enregistrées, car les membres des communautés coutumières (*Ulaiat*) ne sont pas obligés d'enregistrer leurs parcelles, et que les droits sur une parcelle sont constatés par un certificat correspondant (*Sertifikat*) accordé uniquement sur les parcelles déjà enregistrées. Les certificats diffèrent selon le droit qu'ils reconnaissent, à savoir: *Sertifikat hak milik* — le «SHM» pour la propriété; *Sertifikat hak guna usaha* — le «SHGU» pour le droit d'exploitation; et *Sertifikat hak guna bangunan* — le «SHGB» pour le droit d'utiliser des bâtiments.

(833) Comme expliqué dans la section pertinente ci-dessus, le parc de Morowali est un parc industriel constitué en Indonésie sous la qualification spéciale de zone industrielle. Par conséquent, pour retracer la base juridique qui régit le terrain où le parc de Morowali a été établi, il faut tenir compte non seulement des lois relatives à la propriété foncière et à l'aménagement du territoire, mais aussi des réglementations spécifiques concernant les zones industrielles.

(834) En ce qui concerne la propriété foncière et l'aménagement du territoire, les lois qui régissent le territoire où se trouve IMIP sont les suivantes:

— la loi agraire fondamentale, qui a abrogé les règlements fonciers en vigueur avant l'indépendance de l'Indonésie et a établi le régime actuel des droits de propriété. Comme les droits d'usage en République populaire de Chine, le HGB ne peut être acquis que pour une période limitée. En Indonésie, cette période correspond à un maximum de 30 ans, qui peut être prolongé de 20 ans;

— le règlement gouvernemental n° 40 de 1996, qui régit le transfert des HGU, des droits d'usage et des HGB;

— le règlement gouvernemental n° 24 de 1997 relatif au régime de l'enregistrement foncier, qui établit les fondements des procédures actuelles d'enregistrement foncier et de certification foncière;

— le règlement gouvernemental n° 26 de 2007 relatif à la gestion territoriale;

— le règlement gouvernemental n° 26 de 2008 relatif au plan national pour l'aménagement du territoire;

— le règlement de la régence de Morowali n° 10 de 2012 relatif au plan d'aménagement du territoire de la régence de Morowali pour la période 2012-2032, qui prévoit le plan d'aménagement du territoire de la régence de Morowali, c'est-à-dire l'entité sous-provinciale où se trouve IMIP;

— le règlement présidentiel n° 17 de 2015 relatif à l'Agence foncière nationale (*Badan Pertanahan Nasional* — ci-après la «BPN»), une agence relevant du ministère des affaires agraires et de l'aménagement du territoire, qui détermine le rôle de la BPN et de ses antennes locales dans les procédures d'enregistrement foncier et de certification foncière;

— le règlement gouvernemental n° 13 de 2017 relatif à la modification du règlement gouvernemental n° 26 de 2008 relatif au plan national pour l'aménagement du territoire;

— le règlement du chef de la BPN n° 1 de 2018 sur les lignes directrices pour le développement du plan régional pour l'aménagement du territoire au niveau des provinces, des régences et des municipalités, qui prévoit les dispositions générales pour l'élaboration du plan pour l'aménagement du territoire au niveau des provinces, des régences et des districts locaux;

— le règlement de la régence de Morowali n° 7 de 2019 relatif au plan d'aménagement du territoire de la régence de Morowali pour la période 2019-2039; et

— les articles 34 à 47 du règlement gouvernemental n° 18 de 2021, qui a récemment complété, en ce qui concerne le HGB, la loi agraire fondamentale et le règlement gouvernemental n° 24 de 1997 relatif au régime de l'enregistrement foncier, prolongeant la durée du HGB à 35 ans, qui peut encore être prolongée de 20 ans.

(835) En outre, il existe deux lois pertinentes qui constituent le contexte, mais qui ne sont pas directement applicables au parc de Morowali:

— la loi n° 2 de 2012 sur l'acquisition foncière pour le développement dans l'intérêt public, qui visait à remédier à la difficulté de l'achat de terrains, originaire du système complexe des droits de propriété, pour les projets d'intérêt public. IMIP et les pouvoirs publics indonésiens ont confirmé séparément que la loi ne s'appliquait pas au parc de Morowali, car elle ne s'applique qu'à 24 secteurs d'activité qui n'englobent pas les activités d'IMIP. La loi n° 2 de 2012 a été ultérieurement et partiellement modifiée par la loi n° 11 de 2020 sur la création d'emplois («loi d'ensemble»). La loi n° 2 de 2012 a été mise en œuvre par le règlement présidentiel n° 71 de 2012 relatif à la mise en œuvre de l'acquisition foncière pour le développement dans l'intérêt public, qui a lui-même fait l'objet de trois modifications importantes, la dernière étant opérée par le règlement présidentiel n° 30 de 2015 relatif à troisième modification du règlement présidentiel n° 71 de 2012; et

— le règlement présidentiel n° 56 de 2017 relatif à la gestion de l'incidence sociale dans le processus d'acquisition de terrains pour les projets stratégiques nationaux, dont l'application à IMIP a été refusée par les pouvoirs publics indonésiens, car la loi ne s'applique qu'à l'acquisition foncière pour les projets stratégiques nationaux sur des terrains où les habitants ne peuvent pas prouver des droits coutumiers ou de propriété. La loi vise donc à atténuer les effets de leur déplacement. Or, les personnes vivant sur les terrains achetés par IMIP ont pu prouver leurs droits coutumiers, ce qui leur a donné droit à une indemnisation.

(836) Pour ce qui est des règles relatives à la réglementation des zones industrielles, les éléments suivants sont pertinents:

— le règlement gouvernemental n° 24 de 2009 relatif aux zones industrielles, en vigueur au moment de l'établissement d'IMIP. Parmi ses dispositions, l'article 3, paragraphe 4, dispose que «le développement des zones industrielles dans la zone de la régence de […] est effectué conformément à l'aménagement du territoire de la régence de […]». En outre, l'article 4 ajoute que «les ministres, les ministres délégués, les gouverneurs et les régents/maires, conformément à leurs fonctions et autorités respectives, sont responsables de la réalisation de

l'objectif du développement des zones industrielles». En particulier, selon l'article 5, paragraphe 2, point d), «Les pouvoirs [du ministre] sont exercés par: […] d) l'établissement d'un prix de référence pour la vente ou la location de terrains et/ou de bâtiments industriels dans les zones industrielles, sur proposition de l'équipe nationale [pour les zones industrielles]» (Timnas-KI), alors que, conformément à l'article 6, point b), «[…] les gouverneurs ou les régents/maires fournissent:En outre, l'article 10 prévoit que la superficie d'une zone industrielle doit être d'au moins 50 ha et les articles 13 et 14 prévoient que chaque zone industrielle doit demander une patente de la zone industrielle, une fois qu'elle a obtenu un agrément de principe. Enfin, l'article 18 permet aux sociétés de la zone industrielle titulaires d'une patente de la zone industrielle d'obtenir un HGB sur le terrain acheté et aménagé, et de répartir ce HGB entre les parcelles revendues aux sociétés dans la zone industrielle;

— l'accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois relatif aux parcs industriels intégrés sino-indonésiens, signé à Jakarta le 2 octobre 2013 (voir considérant 605);

— le décret du ministre de l'industrie n° 432/M-IND/Kep/7/2014 du 22 juillet 2014 relatif à l'équipe de coopération pour la zone industrielle intégrée sino-indonésienne (voir considérant 638);

— le règlement gouvernemental n° 14 de 2015 relatif au plan directeur de développement de l'industrie nationale pour la période 2015-2035, selon lequel l'une des grandes infrastructures requises par l'industrie indonésienne est le terrain pour les zones industrielles. La fourniture de terrains industriels en Indonésie se fait par le développement de zones industrielles, également traduites comme «zones destinées à l'industrie» ou «zones à destination industrielle». À l'intérieur des zones industrielles, des terrains pour des zones industrielles et des terrains non industriels sont délimités. Les objectifs du modèle des zones industrielles sont les suivants: mettre en valeur les terrains afin de fournir aux industries des terrains prêts à l'emploi et/ou prêts à construire, en garantissant que les droits et les permis fonciers peuvent être facilement obtenus, et en assurant la disponibilité des infrastructures et des installations nécessaires aux investisseurs ([212]);

— la déclaration commune sur le renforcement du partenariat stratégique global entre la République populaire de Chine et la République d'Indonésie de mars 2015 (voir considérants 577 et 610); et

— le règlement gouvernemental n° 142 de 2015 (voir considérant 632), qui a remplacé le précédent règlement n° 24 de 2009, exige qu'une entité, pour pouvoir demander une patente de la zone industrielle, dispose d'un extrait du registre foncier (ou d'une renonciation aux droits des occupants précédents) relatif à sa parcelle. Parmi plusieurs dispositions du règlement n° 142, l'article 4, point i), dispose que: [Les autorités du ministère sont chargées de la] «fixation des orientations applicables au prix de vente de référence ou à la location de blocs et/ou bâtiments industriels au sein d'une zone industrielle en s'inspirant des propositions du Comité des zones industrielles». L'article 45, paragraphe 1, dispose que «[l]es pouvoirs publics peuvent amorcer le développement de zones industrielles en tant qu'infrastructures industrielles au cas où le secteur privé ne serait pas intéressé par la construction d'une zone industrielle et/ou par l'accélération de la diffusion et la distribution égale du développement industriel, ou ne serait pas en mesure de le faire». L'article 48, paragraphe 1, dispose: «Les pouvoirs publics peuvent procéder à l'acquisition de terrains conformément aux lois et règlements en la matière.»

4.8.3. *Conclusions de l'enquête*

(837) Les pouvoirs publics indonésiens ont fourni des terrains à IMIP, et donc aux sociétés affiliées d'IMIP du groupe IRNC, dans le cadre de la coopération bilatérale avec les pouvoirs publics chinois, moyennant une rémunération moins qu'adéquate. L'accord entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois reposait sur l'acceptation par l'Indonésie de créer une zone industrielle spéciale dans le parc de Morowali et d'en confier la gestion à IMIP (voir considérants 560 et suivants). Parmi les conditions fixées dans l'accord entre les pouvoirs publics figure celle selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens faciliteront l'achat et l'acquisition de terrains pour les producteurs-exportateurs établis dans le parc de Morowali, conformément notamment à la déclaration commune de mars 2015 et au règlement n° 142 de 2015.

([212]) Ministère de l'industrie indonésien, *Industry Facts and Figures* [Faits et chiffres sur l'industrie], 2017, pp. 34-35, https://kemenperin.go.id/majalah/11/facts-and-figures-industri-indonesia

(838) Il est ressorti de l'enquête que les pouvoirs publics indonésiens fournissaient les terrains nécessaires à IMIP à partir de 2013. Les terrains en question étaient la propriété de l'État indonésien. IMIP a convenu avec les autorités locales, et avec l'aide des autorités du district de Bahodopi, d'un paiement unique moyen par mètre carré, à titre d'indemnisation, pour les personnes qui utilisaient ces terrains à l'époque.

(839) Il est également ressorti de l'enquête que les locataires du parc de Morowali, y compris le groupe IRNC, ont pu commencer à construire leurs usines avant d'avoir obtenu le certificat légal confirmant leur droit d'utiliser des bâtiments parce qu'IMIP était considéré par les pouvoirs publics indonésiens comme un projet stratégique national ([213]). Pour certaines parcelles, un certificat légal était disponible pendant la période d'enquête, et correspondait soit à un droit de pleine propriété, soit à un HGB. La reconnaissance d'IMIP en tant que projet stratégique national a donné au groupe IRNC l'assurance juridique formelle qu'il pouvait commencer à construire sur le terrain reçu avant même d'acquérir le titre foncier définitif. En outre, il est généralement admis qu'il est risqué d'acheter des terrains en Indonésie en raison des difficultés à obtenir et à montrer les titres de propriété. L'élimination de ce risque confère un avantage décisif à un investissement envisagé.

(840) Les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que le transfert des terrains à IMIP était une transaction entre des parties privées. Cela est inexact. En fait, les pouvoirs publics indonésiens étaient le propriétaire des terrains. Le fait que des villageois occupaient les terrains et qu'IMIP a payé l'indemnisation convenue aux villageois pour acheter ces terrains ne fait pas de cette transaction une transaction entre deux parties privées.

(841) Par conséquent, la Commission en est venue à conclure que les pouvoirs publics indonésiens ont octroyé une contribution financière directement à IMIP sous la forme de la fourniture des terrains appartenant à l'État au sens de l'article 3, point 1) a) iii), du règlement de base.

4.8.4. *Avantage*

(842) Cette contribution financière confère un avantage, car IMIP a simplement versé une indemnisation convenue au préalable avec les responsables des pouvoirs publics indonésiens locaux et de district pour l'abandon de l'occupation des terrains, qui n'était pas liée à la valeur réelle du terrain et n'avait rien à voir avec des considérations de marché. Le propriétaire réel des titres fonciers, à savoir les pouvoirs publics indonésiens, n'a jamais facturé la moindre somme à IMIP pour la valeur réelle du terrain. Il n'y avait pas non plus de document montrant que la valeur du terrain avait été correctement déterminée. En fait, il existe des preuves dans le dossier que le montant de l'indemnisation versée aux villageois n'avait aucun rapport avec la valeur de marché réelle du terrain et la possibilité de l'utiliser comme terrain industriel.

4.8.5. *Spécificité*

(843) Comme le financement préférentiel, ce régime est à la fois sectoriel et régional pour les mêmes raisons juridiques.

4.8.6. *Calcul du montant de la subvention*

(844) Afin de mesurer l'avantage reçu par le producteur-exportateur, la Commission a recouru à un point de référence national pour les terrains. L'approche la plus appropriée à ce stade était de comparer la valeur d'un terrain aménagé prêt à y construire une usine. Toutefois, la Commission ne pouvait pas considérer l'indemnisation accordée comme comparable aux prix payés pour les transactions foncières sur le marché. Par conséquent, la Commission n'a tenu compte que des coûts d'aménagement supportés par IMIP pour transformer le terrain acheté en tant que forêt et plantation en terrain prêt à être utilisé à des fins industrielles. La Commission a comparé ces coûts avec un rapport d'évaluation indépendant concernant les terrains industriels préparé pour Jindal Indonesia. Jindal Indonesia est situé dans la régence de Gresik, dans la province de Java oriental, et le rapport d'évaluation, préparé à intervalles de plusieurs années à des fins comptables et à la demande des banques prêteuses, évaluait la valeur des HGB détenus par Jindal Indonesia, entre autres, par comparaison avec les prix dans les transactions concernant les HGB sur des terrains aménagés dans la région. La régence de Gresik, dans la province de Java oriental, est une zone comparable à la régence de Morowali, dans la province de Sulawesi central, car elle a un PIB similaire, en raison de la présence d'un parc industriel et parce qu'elles sont toutes deux éloignées de la capitale Jakarta, dont les prix des terrains sont très différents du reste du pays. En outre, la valeur indiquée dans le rapport d'évaluation de Jindal Indonesia est une estimation prudente, puisqu'elle ne concerne que les HGB, alors que, comme indiqué, le groupe IRNC a acquis auprès d'IMIP de manière variable des HGB et des droits de pleine propriété, d'une valeur supérieure à celle des HGB, sur différentes parcelles.

([213]) Article 38, paragraphe 4, et article 39, paragraphe 1, point d), du règlement n° 142 de 2015 relatif aux zones industrielles.

(845) Dans le calcul, tout d'abord, la valeur dans le rapport d'évaluation se réfère à 2020. Elle a donc été ajustée par l'indice des prix à la consommation (IPC) pour obtenir la valeur de chaque année au cours de laquelle le groupe IRNC a acheté une parcelle. Le montant de l'avantage a été établi en déduisant de l'avantage constaté l'indemnisation versée par IMIP.

(846) Ensuite, les coûts d'aménagement du terrain d'IMIP par mètre carré ont été comparés à la valeur dans le rapport d'évaluation ajustée à l'année correspondante pour obtenir l'avantage par mètre carré. Ce chiffre a ensuite été multiplié par la superficie des terrains que chacune des sociétés du groupe IRNC utilisait réellement, afin d'attribuer l'avantage total du groupe à chacune des sociétés du groupe.

(847) Ensuite, l'avantage a été réparti sur la période d'enquête en utilisant la durée de vie économique du terrain, c'est-à-dire 30 ans. Cela correspond à la durée des HGB en Indonésie. L'avantage total obtenu a été réparti sur la base de l'utilisation réelle par mètre carré par chaque société du groupe IRNC dans le parc de Morowali.

(848) Seul le groupe IRNC a bénéficié de ce régime de subventions. Aucun avantage n'a été trouvé pour Jindal Stainless Indonesia, car elle avait acquis une usine déjà existante lorsqu'elle a commencé ses activités.

(849) Le taux de subvention établi en rapport avec cette subvention sur la période d'enquête pour le groupe IRNC s'élevait à:

Fourniture de terrains moyennant une rémunération moins qu'adéquate

Raison sociale	Taux de subvention
Groupe IRNC	0,83 %

4.8.7. *Observations relatives à l'information finale*

(850) Les pouvoirs publics indonésiens et le groupe IRNC ont fait valoir que la Commission n'avait pas présenté de preuves pour démontrer que le terrain appartenait à l'État indonésien et ont rappelé que le terrain avait été acheté auprès de particuliers. Les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que cela avait été certifié par les pouvoirs publics régionaux parce que le terrain n'était pas enregistré par un acte notarié, mais que cela ne voulait pas dire que l'acquisition avait été convenue avec les autorités locales. Les pouvoirs publics indonésiens ont affirmé que l'État était le seul responsable de l'administration des droits de propriété du terrain, y compris de la certification de la cession de propriété, jusqu'au moment d'enregistrement de ce terrain. Cette certification ne sert qu'aux besoins d'administration de terrains. Les deux parties ont également fait valoir que le prix avait été fixé et convenu entre IMIP et les propriétaires privés du terrain et les pouvoirs publics indonésiens ont ajouté que la transaction en question devait être considérée comme une transaction de vente et d'achat et non pas comme une indemnisation.

(851) En réponse, la Commission a observé que le terrain du territoire sur lequel IMIP était établi constituait un terrain appartenant à l'État («Tanah Negara») avec le statut d'ancien terrain *Swapraja*. Ce terme désigne un terrain qui, avant l'indépendance de l'Indonésie, appartenait aux sultanats ou royaumes locaux bénéficiant d'un certain degré d'autonomie gouvernementale. Après l'indépendance, ces territoires et les communautés coutumières qui y vivaient ont toujours maintenu un certain degré de semi-autonomie.

(852) La loi agraire fondamentale, promulguée en 1960, disposait que les terrains *Swapraja* pouvaient être transformés en terrains privés jusqu'en 1980. Après 1980, le fait de ne pas les avoir transformés en terrains privés a eu pour résultat l'acquisition du droit d'administrer et de gérer les anciens terrains *Swapraja* par les pouvoirs publics indonésiens, ces terrains devenant alors effectivement des terrains appartenant à l'État. Comme les communautés coutumières ne sont pas obligées d'enregistrer les terrains, ce changement du statut foncier a provoqué la situation dans laquelle de vastes territoires dans le pays se composaient des parcelles non enregistrées. Le manque d'enregistrement implique que les membres des communautés coutumières qui y vivent ne possèdent aucun certificat pour prouver leurs droits sur les terrains qu'ils occupent. Cette situation n'empêche pas les membres des communautés coutumières de démontrer leur droit d'user d'une parcelle acquis par usucapion.

(853) Cependant, les droits des communautés coutumières, même s'ils sont reconnus, coexistent toujours avec le droit d'administrer et de gérer les anciens terrains *Swapraja* par les pouvoirs publics indonésiens. En fait, le terrain transmis à IMIP était clairement désigné comme le terrain appartenant à l'État («Tanah Negara»). En effet, l'article 1, paragraphe 3, du règlement gouvernemental de la République d'Indonésie n° 24 de 1997 relatif à l'enregistrement foncier dispose clairement ce qui suit: «Les terrains appartenant à l'État (tanah negara) ou les terrains **contrôlés directement** par l'État désignent les terrains qui ne sont **pas** en possession au titre d'un certain droit foncier.»

(854) En conséquence, les membres des communautés coutumières peuvent céder leur droit d'user d'un terrain acquis par usucapion et être indemnisés à ce titre, mais ce sont les pouvoirs publics indonésiens qui conservent le droit de vendre/transférer effectivement le terrain. À ce titre, les pouvoirs publics indonésiens ont dû consentir à la transaction.

(855) De plus, l'article 43 de la loi agraire de 1960 dispose ce qui suit: «En ce qui concerne le terrain directement contrôlé par l'État, le droit d'user ne peut être transmis à une autre personne qu'à condition d'approbation par un fonctionnaire autorisé.» Sur la base de ce qui précède, la Commission a conclu que la décision de transmettre le terrain à IMIP relevait des pouvoirs publics indonésiens.

(856) Dans le contexte de l'établissement d'IMIP, les pouvoirs publics indonésiens sont activement intervenus de plusieurs manières pour procurer les terrains à IMIP, conformément à l'article 48, paragraphe 1, et à l'article 45, paragraphe 1, du règlement n° 142 de 2015.

(857) Premièrement, les pouvoirs publics indonésiens ont modifié l'aménagement du territoire de la zone de Morowali, en changeant son utilité de «terrain agricole» à «terrain industriel» qui était plus étroitement liée au projet d'extraction de nickel. Effectivement, l'article 28 du règlement de la régence de Morowali n° 10 de 2012 prévoyait la désignation du district de Bahodopi, c'est-à-dire l'unité inférieure à la régence dans laquelle se trouve IMIP, comme territoire d'extraction de nickel. En outre, l'article 29 du même règlement de la régence de Morowali prévoyait la désignation du district de Bahodopi également comme une zone industrielle «en raison des activités d'extraction de matières premières». Plus généralement, la régence de Morowali a considéré une «large zone industrielle dans le district de Bahodopi» comme un «territoire stratégique de la régence du point de vue de l'utilisation de ressources naturelles» (article 37). Enfin, l'article 9 du règlement de la régence de Morowali susvisé définissait le district de Bahodopi comme un territoire où était situé un terminal portuaire spécial pour l'extraction minière. Ce changement d'utilité a fait que les villageois n'avaient d'autre choix que de renoncer à leur droit d'occuper et d'utiliser leur terrain, car ils ne pouvaient plus utiliser ce dernier pour l'activité agricole.

(858) Deuxièmement, IMIP a contacté les autorités locales dans la région, à savoir les maires des villages situés dans cette région, et s'est mis d'accord avec eux sur le versement d'une indemnisation aux personnes que les chefs des villages avaient indiquées comme occupants des parcelles sur ce territoire. Dans ce processus, il convient de souligner trois éléments: i) IMIP a convenu d'une indemnisation avec les chefs des villages également avec l'aide des fonctionnaires des pouvoirs publics indonésiens du district de Bahodopi, car les contrats montrent que ces derniers ont ensuite été témoins de la transaction et ont certifié l'usage ainsi que le droit à une indemnisation qui en résulte pour les villageois; ii) les parcelles dont les occupants ont été indiqués par les chefs des villages ont toutes plus ou moins la même surface (environ 20 000 mètres carrés chacune); et iii) les indemnisations prévues dans les contrats sont, en fait, un prix moyen unique par mètre carré et ne sont pas définies par le mot indonésien désignant le «prix» (*Harga*), mais par le mot indonésien désignant l'«indemnisation» (*Ganti rugi*).

(859) Les éléments de preuve ont démontré que le processus d'achat du terrain entrepris par IMIP était, en réalité, un processus dans lequel l'État a fourni le terrain à IMIP sans aucune contrepartie, seulement avec l'obligation de verser l'indemnisation convenue aux villageois. IMIP a convenu avec les autorités locales, et avec l'aide des autorités du district de Bahodopi, d'une indemnisation unique moyenne par mètre carré pour les personnes possédant le terrain. Le droit à l'indemnisation a été reconnu par l'autorité locale et du district par la reconnaissance de l'usage continu du terrain, en l'absence d'un titre officiel.

(860) Sur cette base, les arguments des pouvoirs publics indonésiens et d'IRNC ont été rejetés.

(861) Les pouvoirs publics indonésiens et le groupe IRNC ont également estimé que l'indicateur de référence utilisé se référait à un terrain aménagé, alors que le terrain acheté par IMIP se composait de forêts et de plantations.

(862) La Commission a effectivement utilisé un indicateur de référence pour un terrain aménagé. Cependant, concernant IMIP, la Commission a inclus dans son calcul le coût original du terrain, majoré du coût d'aménagement pour ce dernier, comme communiqué par la société IMIP elle-même. La Commission a alors comparé le coût d'un terrain aménagé pour IMIP avec le coût publiquement disponible d'un terrain aménagé. Cet argument a donc été rejeté.

(863) Enfin, le groupe IRNC a contesté l'ajustement de l'indicateur de référence fondé sur l'IPC, vu que le terrain était un bien de capital et non pas un bien de consommation, l'IPC ne comprenant donc pas de prix des terrains.

(864) La Commission a contesté cette affirmation. L'IPC est une bonne indication de l'inflation générale des prix dans l'économie entière, y compris en ce qui concerne les prix des terrains. En effet, l'IPC inclut entre autres les prix de location, qui fournissent une bonne indication de l'évolution des prix des terrains et des biens immobiliers. Cet argument a donc été rejeté.

4.9. **Fourniture de débris d'aciers inoxydables moyennant une rémunération moins qu'adéquate**

(865) L'enquête a permis de déterminer que les producteurs-exportateurs n'ont pas acheté de débris d'aciers inoxydables. Par conséquent, la Commission a conclu qu'il n'était pas nécessaire de procéder à une enquête plus approfondie sur ce régime.

4.10. **Fourniture d'électricité moyennant une rémunération moins qu'adéquate**

(866) L'enquête a révélé qu'un producteur-exportateur autoproduisait de l'électricité pour ses besoins et que l'autre en achetait aux prix du marché. Par conséquent, aucune subvention relative à la fourniture d'électricité ne leur a été accordée et il n'y a pas eu de subvention passible de mesures compensatoires pour la fourniture d'électricité.

4.11. **Fourniture de gaz moyennant une rémunération moins qu'adéquate**

(867) L'enquête a révélé qu'un producteur-exportateur n'achetait pas de gaz alors que l'autre en achetait aux prix du marché. Par conséquent, aucune subvention relative à la fourniture d'électricité ne leur a été accordée et il n'y a pas eu de subvention passible de mesures compensatoires pour la fourniture d'électricité.

4.12. **Recettes publiques sacrifiées ou non perçues et normalement dues**

4.12.1. *Exonération temporaire de l'impôt sur le revenu*

(868) Le plaignant affirme que les pouvoirs publics indonésiens accordent des exonérations temporaires d'impôt aux sociétés contribuables qui réalisent des investissements dans des industries dites «de pointe». Le plaignant soutient que le règlement en la matière définit les «industries de pointe» comme des «industries qui se caractérisent par une connectivité importante, la création de valeur ajoutée et d'externalité élevée, l'introduction d'une nouvelle technologie, et une valeur stratégique pour l'économie nationale». Entre autres secteurs, ces «industries de pointe» comprennent les industries des métaux de base en amont sidérurgiques et non sidérurgiques.

a) *Base juridique*

(869) La base juridique de ce programme est le règlement du ministre des finances numéro 150/PMK.010/2018 (ci-après le «MOF 150/2018») concernant l'octroi de facilités de déduction de l'impôt sur les sociétés. En 2020, le programme a été renouvelé par le MOF n° 130/2020.

b) *Conclusions de l'enquête*

(870) La Commission a constaté que le 9 août 2019 IRNC a reçu de la direction générale des impôts un avantage sous forme de facilité fiscale qui permet de réduire les revenus nets imposables pour le produit de ferronickel de 100 % pendant sept ans et de 50 % pendant les deux années suivantes.

(871) Les autres entités du groupe IRNC qui possèdent une usine de ferronickel n'ont pas bénéficié de ce régime.

(872) IRNC a expliqué que ce programme n'était applicable qu'à une seule de ses usines, à savoir l'usine de ferronickel. IRNC a soumis la décision du directeur général des impôts NUMÉRO KEP-161/PJ/2020 concernant la détermination de l'utilisation de la facilité de déduction de l'impôt sur les sociétés pour son usine de ferronickel.

(873) Ce régime est accessible aux sociétés contribuables qui réalisent de nouveaux investissements dans des «industries de pointe». Conformément à l'article 1er du MOF 150/2018, les «industries de pointe» sont des industries qui se caractérisent par une connectivité importante, la création de valeur ajoutée et d'externalité élevée, l'introduction d'une nouvelle technologie, et une valeur stratégique pour l'économie nationale. Selon le MOF 150/2018, l'industrie de pointe comprend, entre autres, l'industrie des métaux de base en amont i) sidérurgique ou ii) non sidérurgique, avec ou sans ses installations intégrées de transformation de produits dérivés.

(874) Afin de bénéficier de la réduction de leur impôt sur le revenu, les contribuables doivent: 1) avoir le statut de personne morale indonésienne; 2) faire un investissement qui est un nouvel investissement et qui n'a pas reçu une réduction de l'impôt sur les sociétés/n'a pas été refusé une telle réduction; 3) l'investissement doit être réalisé dans une industrie qui peut être qualifiée d'«industrie de pointe»; 4) le nouvel investissement est de 100 000 000 000 IDR au minimum; et 5) le contribuable satisfait au ratio dette/fonds propres prévu par le règlement.

c) *Conclusion*

(875) La Commission a considéré que ce régime constitue une subvention au sens de l'article 3, point 1) a) ii), et de l'article 3, point 2), du règlement de base, puisqu'il y a, de la part des pouvoirs publics indonésiens, une contribution financière prenant la forme de recettes sacrifiées qui confère un avantage à la société concernée. L'avantage pour les bénéficiaires est égal à l'économie d'impôt réalisée.

(876) Le régime est spécifique dans la mesure où il n'est accessible qu'à certaines sociétés actives dans certains secteurs qualifiés d'«industries de pointe», conformément à l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement de base.

d) *Calcul du montant de la subvention*

(877) Le montant de la subvention passible de mesures compensatoires a été calculé en termes d'avantage conféré aux bénéficiaires au cours de la période d'enquête. L'avantage a été calculé comme la différence entre les impôts sur le revenu exigibles en l'absence de la facilité de déduction de l'impôt sur le revenu et les impôts sur le revenu payés au cours de la période d'enquête.

(878) Le taux de subvention établi pour ce régime spécifique était de 1,65 % pour le groupe IRNC.

4.12.2. *Facilité d'abattement d'impôt sur le revenu*

(879) Le plaignant fait valoir que ce régime accorde des facilités en matière d'impôt sur le revenu pour les investissements dans certains secteurs d'activité ou dans certaines régions afin de stimuler les investissements directs étrangers et nationaux en Indonésie.

a) *Base juridique*

(880) Le régime est fondé sur le règlement du ministre des finances numéro 89/PMK.010/2015 ([214]) concernant les procédures d'octroi de facilités en matière d'impôt sur le revenu pour les investissements dans certains secteurs d'activité et/ou dans certaines régions et le transfert d'actifs et les sanctions à l'égard des contribuables nationaux bénéficiant de facilités en matière d'impôt sur le revenu.

b) *Conclusions de l'enquête*

(881) Pour bénéficier de ce régime, les bénéficiaires doivent soumettre un plan d'investissement comprenant les détails de l'investissement et le montant total de l'investissement, sous réserve de l'approbation et du suivi par les pouvoirs publics indonésiens.

(882) L'enquête a révélé que SMI, une société affiliée à IRNC qui fournit des matières premières à IRNC pour la fabrication de SSCR, a bénéficié de ce régime. Le 24 juillet 2017, SMI a obtenu un abattement fiscal pour un investissement en capital spécifique et/ou une installation dans une zone spécifique sur la base de la lettre de décision du ministre des finances n° 170/KM.3/2017 relative aux ventes d'acier inoxydable, à partir du moment où la société a commencé à produire commercialement de l'acier inoxydable, à savoir le 31 août 2018. Sur la base de cette lettre, la société peut, entre autres: a) obtenir une réduction des revenus nets imposables de 30 % provenant de l'investissement dans des actifs corporels, y compris des terrains, qui sont utilisés pour l'activité principale de la société et facturer pendant six ans un taux de 5 % par an calculé depuis le début de la production commerciale de la société et b) bénéficier d'un amortissement accéléré des actifs corporels obtenus dans le cadre d'un nouvel investissement en capital et/ou d'une expansion avec une durée de vie utile et un tarif d'amortissement.

c) *Conclusion*

(883) La Commission a considéré que ce régime constitue une subvention au sens de l'article 3, point 1) a) ii), et de l'article 3, point 2), du règlement de base, puisqu'il y a, de la part des pouvoirs publics indonésiens, une contribution financière prenant la forme de recettes sacrifiées qui confère un avantage à la société concernée. L'avantage pour les bénéficiaires est égal à l'économie d'impôt réalisée.

(884) Compte tenu de ce qui précède, la Commission a donc considéré que ce régime conférait un avantage au producteur-exportateur dans la mesure où il se trouvait dans une meilleure situation financière qu'en son absence. En fait, en l'absence de ce régime, il aurait payé un impôt sur le revenu supplémentaire.

([214]) https://www.kemenkeu.go.id/media/6702/regulation-of-minister-of-finance-of-the-republic-of-indonesia-number-89-pmk010-2015.pdf

(885) Le régime est spécifique dans la mesure où il n'est accessible qu'à certaines sociétés en fonction de leurs activités commerciales, conformément à l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement de base.

d) *Calcul du montant de la subvention*

(886) Le montant de la subvention passible de mesures compensatoires a été calculé en termes d'avantage conféré aux bénéficiaires au cours de la période d'enquête. L'avantage a été calculé comme la différence entre les impôts sur le revenu exigibles en l'absence de la facilité de déduction de l'impôt sur le revenu et les impôts sur le revenu payés au cours de la période d'enquête.

(887) Le taux de subvention établi pour ce régime spécifique était de 0,06 % pour le groupe IRNC.

4.12.3. *Exonération des droits à l'importation pour les machines*

4.12.3.1. Pour la construction d'installations de production

(888) Ce programme prévoit une exemption des droits à l'importation pour les importations de machines et d'équipements utilisés dans la construction d'installations de production.

a) *Base juridique*

(889) Le règlement du ministre des finances n° 176/PMK.011/2009 relatif à l'exonération des droits à l'importation pour les importations de machines, de biens et de matériaux en vue de la création ou du développement de l'industrie dans le cadre de l'investissement, tel que modifié par le règlement du ministre des finances numéro 76/PMK.011/2012 et le règlement du ministre des finances numéro 188/PMK.010/2015.

(890) Conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 176/2009, l'exonération peut être accordée pour l'achat de machines, de biens et de matériaux qui: ne sont pas produits dans le pays; ne sont pas produits dans le pays, mais ne répondent pas aux spécifications requises; ou sont produits dans le pays, mais en nombre insuffisant.

b) *Conclusions de l'enquête*

(891) L'enquête a révélé qu'IRNC et les quatre sociétés affiliées (GCNS, ITSS, SMI et ITS) ont bénéficié de l'exonération des droits à l'importation pour les importations de machines pendant la phase de construction des usines jusqu'au début de la production. Par conséquent, les droits à l'importation n'ont pas été payés pour les machines importées pendant les périodes de construction respectives de ces usines.

(892) Pour bénéficier de cette exonération, la société doit obtenir une lettre de confirmation de l'autorité locale responsable du projet, qui doit être soumise à une autorité douanière locale.

(893) Conformément à l'article 2 du règlement n° 176/2009, l'avantage est accessible aux sociétés qui produisent des biens ou fournissent des services dans certains secteurs. Pour les industries fournissant de services, les secteurs sont les suivants: le tourisme et la culture, les transports, la santé publique, les mines, la construction, les télécommunications.

(894) Le régime a pour l'objectif de faciliter l'importation de biens, et en particulier de machines qui ne sont pas disponibles au niveau national. Comme expliqué dans le Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025 (ci-après le «MP3EI»), qui vise à mettre en œuvre le Plan national de développement à long terme pour la période 2005-2025, les points clés des objectifs de développement à l'horizon 2025 de ce pays comprennent ce qui suit: 1) «accroître la valeur ajoutée et développer la chaîne de valeur pour les procédés de production industrielle [et] augmenter la capacité de l'industrie d'accéder aux ressources naturelles et de les utiliser», et 3) «encourager le renforcement du système national d'innovation dans les domaines de production [et] de traitement, […] dans l'optique d'une économie axée sur l'innovation» ([215]).

([215]) Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025 («MP3EI»), page 15.

(895) Le plan directeur prévoit également que, lorsqu'il s'agit des défis nationaux, «la structure économique actuelle de l'Indonésie se concentre principalement sur l'agriculture et les industries qui extraient et récoltent les ressources naturelles. Il y a peu d'industries qui se concentrent sur les produits avec une valeur ajoutée» ([216]). Conformément au plan, «l'accélération de la croissance économique en Indonésie dépendra de la participation du secteur privé, qui comprend les entreprises d'État, ainsi que les investisseurs privés nationaux et étrangers» ([217]).

(896) Le secteur d'acier est l'une des 22 activités économiques principales dont se composent les huit programmes majeurs qui sont censés soutenir l'accélération et l'expansion du développement économique en Indonésie ([218]). En outre, le plan explique qu'il est essentiel pour le pays de continuer le développement de la production en aval. Selon ce document, «sans accroître ses activités en aval, l'Indonésie ratera l'occasion d'augmenter l'emploi et les marges bénéficiaires sur la chaîne de valeur à cause du manque d'industries de traitement en aval pour le minerai de fer et la poudre de fer» ([219]).

(897) Sur ce plan, le régime d'exonération de droits doit être considéré comme axé sur certains secteurs d'économie parce que ses conditions cherchent à soutenir un nombre sélectionné d'industries, conformément à l'objectif visant à obtenir une valeur ajoutée supplémentaire à partir des ressources naturelles. En particulier, l'effet combiné des exigences pour l'établissement d'une nouvelle usine et de l'indisponibilité de la machine importée au niveau national fait que le régime est applicable seulement à certains secteurs, comme la production d'acier et la transformation du nickel, dans lesquels la politique gouvernementale cherche à encourager davantage la transformation en aval des ressources naturelles.

(898) En conséquence, en tenant compte des prescriptions légales visées ci-dessus, qui font que le régime n'est applicable qu'aux sociétés productrices ou fournissant des services dans certains secteurs sélectionnés, le régime devrait être considéré comme spécifique au titre de l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement de base.

(899) Même en considérant que les conditions légales d'éligibilité dans le cadre du régime d'exonération de droits pouvaient suggérer, au premier regard, un régime d'application générale, le régime serait pourtant considéré comme de facto spécifique au titre de l'article 4, paragraphe 2, point c), du règlement de base parce que, comme expliqué ci-dessus, le régime a été conçu pour être pratiquement disponible seulement à un nombre sélectionné et limité d'entreprises actives dans certains secteurs de l'industrie, conformément aux objectifs susvisés de la politique industrielle et économique indonésienne.

c) *Application des dispositions de l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base*

(900) IRNC et ses sociétés affiliées ont importé l'ensemble d'équipements depuis des sociétés affiliées chinoises. En plus, le groupe IRNC a prétendu que, au titre de l'accord de libre-échange entre l'Indonésie et la Chine, il ne devait pas payer de droit à l'importation pour ces équipements. Cet argument a été rejeté car il n'était pas fondé.

(901) En effet, l'enquête a révélé que les sociétés affiliées depuis lesquelles le groupe IRNC a importé les équipements n'étaient pas les véritables fabricants de ces équipements. La société a prétendu que les équipements étaient d'origine chinoise; pourtant, elle n'a présenté aucune preuve à cet effet. Même s'il était clair que les équipements avaient été livrés depuis la Chine, IRNC a refusé de soumettre les factures provenant du véritable pays d'origine des équipements.

(902) Par conséquent, la Commission a informé le groupe IRNC qu'elle pouvait devoir recourir aux données disponibles, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, par rapport au régime de subvention visé. Le groupe IRNC a prétendu que les parties associées chinoises n'entraient pas dans le champ de l'enquête car elles étaient hors du ressort territorial et de la juridiction des pouvoirs publics indonésiens et, par conséquent, n'étaient pas obligées de fournir les factures provenant du fabricant originel ou du pays d'origine. De plus, il a été constaté que la preuve de l'origine était constituée par le fait que la Chine figurait sur la déclaration en douane comme le lieu d'origine des biens.

([216]) Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025 («MP3EI»), page 19.

([217]) Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025 («MP3EI»), page 20.

([218]) Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025 («MP3EI»), page 22. Le nickel figure également sur cette liste.

([219]) Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie pour la période 2011-2025 («MP3EI»), page 67.

(903) Pendant les recoupements à distance des réponses des pouvoirs publics indonésiens, on leur a demandé d'expliquer comment l'origine des machines importées par le groupe IRNC avait été établie au moment de l'importation. Les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que le groupe IRNC aurait dû fournir à la Commission le formulaire BC2.3 et le courrier officiel déclarant l'origine des équipements dans le pays d'origine et ont demandé à la Commission de demander au groupe IRNC de soumettre de telles informations.

(904) Le groupe IRNC n'a soumis aucun document indiquant l'origine des équipements et des pièces de rechange liées à ces équipements en plus de la déclaration en douane. Par conséquent, en l'absence des informations requises, la Commission a estimé qu'elle n'a pas reçu d'informations cruciales et nécessaires sur cet aspect de l'enquête. Par conséquent, la Commission a appliqué l'article 28 du règlement de base et s'est fondée sur les données disponibles en ce qui concerne ces points.

d) *Conclusion*

(905) En conséquence, en l'absence d'informations dans le dossier indiquant que ces équipements ont été réellement produits en Chine, la Commission a conclu que le droit à l'importation de 5 % était applicable, sur la base du code SH des équipements.

(906) Ce programme fournit une contribution financière sous la forme d'un abandon de recettes par les pouvoirs publics indonésiens au sens de l'article 3, point 1) a) ii), puisque le groupe IRNC est exonéré du paiement des droits à l'importation normalement exigibles. Il confère également un avantage aux entreprises bénéficiaires au sens de l'article 3, point 2), du règlement de base.

(907) Le programme est spécifique parce que seules les industries mentionnées à l'annexe du règlement n° 176/2009 peuvent en bénéficier et seuls les biens qui ne peuvent pas être produits en Indonésie, ou ne le peuvent pas dans des quantités suffisantes ou avec une qualité appropriée, peuvent être éligibles à ce programme.

e) *Calcul du montant de la subvention*

(908) Le montant de la subvention passible de mesures compensatoires est calculé en termes d'avantage conféré aux bénéficiaires, tel que constaté et déterminé pour la période d'enquête. Cet avantage a été calculé comme correspondant au montant de l'exonération des droits sur les équipements importés. Pour garantir que le montant passible de mesures compensatoires ne se rapporte qu'à la période d'enquête, l'avantage conféré a été amorti sur la durée utile de vie des équipements, conformément aux procédures comptables en usage dans les sociétés concernées.

(909) Le montant de la subvention établi pour ce régime spécifique était de 0,16 % pour le groupe IRNC.

4.12.3.2. Construction/développement de l'industrie/industrie de service

(910) L'enquête a révélé que Jindal Indonesia aurait pu bénéficier d'une exemption partielle des droits à l'importation au titre du décret du ministre des finances n° 135/KMK.05/2000. Les articles 2 et 3 du décret prévoient que lorsque le droit à l'importation est supérieur à 5 %, un demandeur retenu pour l'exonération des droits à l'importation ne devra payer qu'un droit à l'importation de 5 %. Cependant, lorsque le droit à l'importation est inférieur à 5 %, ce droit restera applicable.

(911) L'enquête a révélé que cet avantage potentiel était négligeable (0,02 %). Considérant que c'était le seul programme dont Jindal Indonesia a bénéficié pendant la période d'enquête et compte tenu d'un avantage potentiel peu considérable, la Commission n'a pas examiné ce régime davantage.

4.12.3.3. Zone franche

(912) Les zones franches sont définies comme des zones faisant partie du territoire douanier indonésien où le droit à l'importation pour les biens importés est suspendu. Les biens importés peuvent être des biens d'équipement, des matières premières et des matériaux de soutien.

a) *Base juridique*

— Règlement du ministère des finances 147/PML.04/2011, tel que modifié par les règlements du ministère des finances 255/PPMK.04/2011 et 120/PMK.04/2013

— Règlement du ministère des finances n° 131 de 2018 relatif aux zones franches

b) *Conclusions de l'enquête*

(913) L'enquête a révélé qu'IRNC et ses sociétés affiliées (GCNS, ITSS, SMI et TSI) ont opéré dans une zone franche depuis septembre 2018 et ont depuis lors profité de ce programme.

(914) Dans la zone franche, le processus d'importation est suspendu jusqu'à ce que les sociétés vendent les produits finis sur le territoire indonésien. IRNC et ses sociétés affiliées bénéficient d'une suspension totale (100 %) du paiement des droits à l'importation dus sur les biens importés vers leur zone franche (machines, pièces de rechange et matières premières), pour autant que i) ces biens soient utilisés dans des activités de production ultérieures d'IRNC; et ii) les produits finis fabriqués à partir de ceux-ci soient destinés au marché d'exportation.

(915) Si un produit (par exemple des machines) reste dans la zone franche ou est directement exporté, les droits à l'importation ne sont jamais dus.

(916) Conformément aux articles 3, 4, 16 et 20 du règlement n° 131/2018, les exigences suivantes sont d'application: 1) être une société indonésienne; 2) être établi(e) dans une zone franche industrielle en Indonésie; 3) mener des activités de production dans la zone franche ou être une centrale électrique dans la zone franche; 4) importer des matières premières ou des produits (semi-)finis afin de les traiter par la suite; 5) exporter les produits finis fabriqués à partir des biens importés.

(917) Lors des recoupements à distance, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué qu'il n'existait pas de zones préétablies du territoire indonésien définies comme des zones franches, mais que les sociétés pouvaient plutôt déposer une demande à cet effet et si leur demande était acceptée, leurs locaux devenaient une zone franche. En plus, il a été constaté qu'il y avait environ 1 300 zones franches. Les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que le parc de Morowali n'était pas une zone franche, car le statut de zone franche n'a pas été accordé à un parc industriel. Chaque société située dans un parc industriel doit demander séparément le statut de zone franche. En outre, il a été expliqué que, pour bénéficier de ce programme, plus de 50 % de la production annuelle totale doit être exportée en dehors de l'Indonésie.

(918) Le groupe IRNC est une entreprise exportatrice. Cependant, de petites quantités de produits ont été également vendues sur le marché national. L'enquête a révélé que les sociétés payaient des droits à l'importation sur certaines des matières premières importées, utilisées pour fabriquer les produits vendus sur le marché national. Les sociétés ont soumis la preuve de paiement de ces montants. Pourtant, les sociétés ne disposaient pas d'un système approprié pour vérifier l'exactitude de la proportion des matières premières importées dans la valeur des produits vendus sur le marché national. Par exemple, IRNC a soumis un fichier Excel pour le calcul des droits de douane dus, mais n'était pas capable d'expliquer les pourcentages de chaque matière première utilisée dans le processus de fabrication. Il a été constaté que ceux-ci étaient fondés sur ses propres calculs et les autorités douanières devaient juger si les calculs semblaient sensés. De plus, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué qu'il n'existait pas de lignes directrices pour ce genre de calculs.

(919) Par ailleurs, les sociétés affiliées vendaient entre elles des produits fabriqués à partir de matières premières importées, mais n'ont pas déclaré la valeur des droits de douane auprès de l'entité acheteuse.

(920) L'enquête a également révélé que TSI avait payé des droits à l'importation sur les machines importées utilisées pour la production d'électricité. Lors des recoupements à distance, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que la zone franche était liée à la patente industrielle et que la société possédait deux patentes, l'une pour son activité sidérurgique et l'autre pour la production d'électricité, la zone franche ne s'appliquant qu'à cette première. Pendant les recoupements à distance, TSI a montré un document indiquant les limites de la zone franche et a confirmé qu'elle ne s'appliquait aux machines importées que pour le ferronickel et non pas pour la production d'électricité.

(921) Il a été également expliqué que ce régime n'était disponible que pour les sociétés qui importaient des biens vers l'Indonésie pour la transformation ultérieure. Par conséquent, de simples importateurs ne peuvent pas demander à obtenir le statut de zone franche.

c) *Conclusion*

(922) Sur la base de ce qui précède, la Commission a donc conclu que l'octroi de l'exemption susmentionnée est entièrement à la discrétion des pouvoirs publics indonésiens.

(923) En plus, la Commission a considéré que l'exonération des droits à l'importation sur les intrants accordée dans le cadre du régime des zones franches constitue une contribution financière octroyée par les pouvoirs publics indonésiens aux producteurs-exportateurs sous la forme d'un abandon de recettes.

(924) Par conséquent, la Commission a conclu que l'exonération des droits à l'importation sur les intrants est égale aux recettes sacrifiées ou non perçues au sens de l'article 3, point 1) ii), du règlement de base.

(925) Compte tenu de ce qui précède, la Commission a donc considéré que ce régime conférait un avantage aux producteurs-exportateurs dans la mesure où ils se trouvaient dans une meilleure situation financière qu'en son absence.

(926) Le régime est spécifique dans la mesure où il n'est accessible qu'à certaines sociétés en fonction de leurs résultats à l'exportation et de leur localisation dans des zones géographiques spécifiques relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention, conformément à l'article 4, paragraphe 2, point a), et à l'article 4, paragraphe 3, du règlement de base.

d) *Observations relatives à l'information finale*

(927) Le groupe IRNC a fait valoir qu'aucun avantage ne devrait être calculé pour les intrants importés depuis la Chine, l'Australie et le Viêt Nam en raison de l'existence des accords de libre-échange entre l'Indonésie et ces pays.

(928) Cette allégation s'est avérée justifiée pour l'Australie et le Viêt Nam et, en conséquence, la Commission a révisé le montant de la subvention du régime de subvention respectif. Cependant, la Commission n'a pas accepté cet argument pour ce qui est des pièces de rechange importées depuis la Chine. En effet, la Commission a noté que la grande majorité des biens importés depuis la Chine étaient des pièces de rechange achetées auprès des sociétés affiliées. Comme souligné aux considérants 899 et 903, ces pièces de rechange concernaient les machines dont la Commission a contesté l'origine et pour lesquelles la Commission a conclu que le droit à l'importation de 5 % était applicable, sur la base du code SH des équipements. Cela s'applique également mutatis mutandis aux pièces de rechange liées à ces équipements.

(929) Le groupe IRNC a allégué que le régime de zones franches était une subvention à l'exportation et devrait alors être calculé sur la base du chiffre d'affaires réalisé à l'exportation et ensuite déduit des droits antidumping et compensateurs combinés.

(930) Cette allégation s'est avérée justifiée dans la mesure où elle concernait les matières premières utilisées dans la fabrication des produits finis exportés. Par conséquent, la Commission a recalculé la marge de subvention respective.

e) *Calcul du montant de la subvention*

(931) L'avantage a été calculé comme la différence entre le montant des droits à l'importation dus au cours de la période d'enquête et le montant réel des droits à l'importation acquittés au cours de la période d'enquête. Le montant de la subvention établi pour ce régime spécifique pour le groupe IRNC était de 0,28 % en ce qui concerne les pièces de rechange et de 0,90 % en ce qui concerne les matières premières.

4.12.4. *Exonération de la TVA pour les machines*

(932) Le plaignant a affirmé que les producteurs-exportateurs avaient bénéficié de l'exemption de la TVA pour les importations de machines. L'enquête a permis de déterminer que l'administration fiscale indonésienne avait payé au moment opportun les remboursements de la TVA demandés par les sociétés pendant la période d'enquête pour l'excédent de la TVA payée. En conséquence, la Commission a conclu qu'il n'y a pas eu de subvention passible de mesures compensatoires liée à ces exonérations de la TVA.

4.12.5. *Impôt sur la propriété foncière et immobilière dans l'industrie minière*

(933) Le plaignant a allégué que les pouvoirs publics indonésiens avaient réduit la valeur imposable de la propriété foncière et immobilière appartenant à l'industrie minière et son industrie en aval. Pourtant, la Commission n'a pas trouvé de preuve de subvention pour ces régimes.

4.12.6. *Conclusion relative au subventionnement*

(934) La Commission a calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires pour les sociétés ayant coopéré, conformément aux dispositions du règlement de base, en examinant chaque subvention ou programme de subventions et a additionné ces chiffres pour calculer le montant total des subventions dont a bénéficié chaque producteur-exportateur pendant la période d'enquête. Pour calculer le total des subventions, la Commission a d'abord calculé le pourcentage de subventionnement: le montant de la subvention correspondant au pourcentage du chiffre d'affaires total de la société. Ce pourcentage a ensuite été utilisé pour calculer les subventions octroyées aux exportations du produit concerné vers l'Union au cours de la période d'enquête. Le montant de la subvention par tonne de produit concerné exportée vers l'Union au cours de la période d'enquête a ensuite été calculé et les taux indiqués ci-dessous correspondent au pourcentage de la valeur CIF (coût, assurance et fret) des mêmes exportations par tonne.

(935) À la suite de la communication de l'information finale, le plaignant a fait valoir que les conclusions de la Commission ont révélé qu'une large majorité des subventions définies pour les producteurs-exportateurs intégrés se répercutaient sur les étapes en amont du procédé de production de SSCR. Selon le plaignant, cela signifie que le producteur indonésien de SSCR non intégré (Jindal Indonesia) peut aussi avoir bénéficié de subventions accordées aux producteurs indiens et/ou indonésiens en amont. Cela pourrait se produire en cas de ventes intérieures de produits en amont à Jindal Indonesia effectuées par le groupe IRNC ou en cas d'achats par Jindal Indonesia de produits en amont subventionnés d'origine indienne.

(936) Le groupe Jindal et Jindal Indonesia ont répondu qu'il n'y avait pas de base juridique pour une telle répercussion sur Jindal Indonesia et que, en tout cas, une telle répercussion n'existait pas.

(937) Sur la base de l'analyse du procédé de production de Jindal Indonesia et des achats de matières premières de la société au cours de la période d'enquête, la Commission en est venue à la conclusion que la société ne pouvait pas avoir bénéficié des achats de produits en amont subventionnés originaires d'Indonésie.

(938) Néanmoins, Jindal Indonesia s'est procuré des produits en amont, à savoir des rouleaux laminés à chaud, auprès d'une société affiliée en Inde, qui est susceptible d'avoir bénéficié de la fourniture par les pouvoirs publics indiens de minerai de chrome moyennant une rémunération moins qu'adéquate (voir section 3.3.2). À cet égard, la Commission n'est parvenue à aucune conclusion puisqu'elle ne disposait pas d'éléments suffisants dans le dossier sur ce sujet. L'argument du plaignant a donc été rejeté.

(939) Le plaignant a aussi allégué que les exportations massives depuis l'Indonésie n'étaient pas une conséquence fortuite de son politique dans l'industrie de l'acier inoxydable, mais plutôt l'objectif même de cette politique. En conséquence, beaucoup de régimes seraient, de fait, dépendants des exportations, en particulier la fourniture du minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate et le soutien financier apporté dans le contexte de la coopération bilatérale entre les pouvoirs publics indonésiens et chinois. Le plaignant a insisté pour que la Commission évalue si ces régimes dépendent de fait des exportations et pour qu'elle applique une mesure compensatoire contre ces régimes sur la base du chiffre d'affaires des exportations plutôt que sur la base du chiffre d'affaires total du producteur-exportateur.

(940) Comme souligné au considérant 929 ci-dessus, la Commission a été d'accord avec cet argument pour le régime lié aux importations de matières premières dans la zone franche. Cependant, la Commission a rejeté cet argument pour les autres régimes. La fourniture du minerai de nickel moyennant une rémunération moins qu'adéquate constitue une subvention à la production et il n'existe pas de lien avec les ventes à l'exportation du produit fini.

(941) En ce qui concerne le soutien financier, la situation diverge de celle dans l'affaire des pneumatiques invoquée par le plaignant. Dans cette affaire, une subvention a été octroyée par les pouvoirs publics chinois à une société située en Chine avec un engagement bien spécifique d'accroître ses ventes à l'exportation depuis la Chine vers l'UE, par l'acquisition des actifs globaux d'une société sous contrôle étranger (surtout de son savoir-faire technique et ses canaux de distribution dans l'UE) dans le cadre de l'initiative «une ceinture, une route». Dans le contexte actuel, cette situation correspondrait à une subvention octroyée par les pouvoirs publics chinois à la société mère du groupe Tsingshan en Chine, avec un engagement d'accroître ses exportations depuis la Chine vers l'Indonésie. Clairement, cela n'a pas été le cas en l'espèce. En revanche, dans un contexte similaire à celui en l'espèce, comme c'était le cas pour l'enquête antisubventions concernant les TFV, le soutien financier accordé dans le cadre de la coopération bilatérale entre la Chine et l'Égypte n'était pas considéré comme dépendant des exportations. Cet argument a donc été rejeté.

(942) Puisque le montant de la subvention pour Jindal Indonesia est inférieur au niveau *de minimis*, aucun droit ne sera institué sur cette société.

(943) Le montant de la subvention a également dû être établi pour le seul producteur-exportateur ayant coopéré non retenu dans l'échantillon en Indonésie. Considérant les circonstances spécifiques de l'espèce, cela ne pouvait pas être atteint en utilisant la méthode habituelle, sur la base du montant moyen pondéré des subventions passibles de mesures compensatoires établi pour les producteurs-exportateurs ayant coopéré, retenus dans l'échantillon. En effet, comme mentionné ci-dessus, le montant final de la subvention pour Jindal Indonesia était inférieur au niveau *de minimis*. Comme il ne restait qu'un seul producteur-exportateur, la Commission a décidé d'appliquer le taux de droit de ce producteur-exportateur au seul producteur-exportateur ayant coopéré non retenu dans l'échantillon, à l'exclusion du régime lié au financement préférentiel, pour lequel il n'y avait pas de preuves dans le dossier indiquant que la société en question aurait pu en bénéficier. En effet, la société en question n'est pas liée à la Chine et, par conséquent, n'a pas pu bénéficier du financement préférentiel, comme celui accordé au groupe IRNC.

(944) Étant donné que la Commission a calculé un taux de droit uniquement pour un producteur-exportateur, et compte tenu du fait que les producteurs-exportateurs ayant coopéré non retenus dans l'échantillon bénéficient d'un taux moins élevé, comme expliqué au considérant précédent, la Commission a exceptionnellement décidé de fixer le niveau du droit pour «toutes les autres sociétés» au niveau du groupe IRNC.

Société	Montant global de la subvention
Groupe IRNC	21,4 %
Jindal Indonesia	0,02 % (inférieur au niveau *de minimis*)
Autres sociétés ayant coopéré	13,5 %
Autres	21,4 %

5. **PRÉJUDICE**

5.1. **Définition de l'industrie de l'Union et de la production de l'Union**

(945) Le produit similaire a été fabriqué par 13 producteurs connus de l'Union au cours de la période d'enquête. Ceux-ci constituaient l'«industrie de l'Union» au sens de l'article 9, paragraphe 1, du règlement de base.

(946) À la suite de la communication de l'information finale, le consortium d'importateurs et de distributeurs et un importateur indépendant ont demandé la communication de l'identité de 13 producteurs de l'Union qui formaient l'industrie de l'Union pendant la période d'enquête. Outre les trois producteurs retenus dans l'échantillon et les sociétés soutenant la plainte (à savoir Acerinox, Outokumpu Nirosta GmbH, Outokumpu Stainless AB), il s'agit de Marcegaglia, Acroni, Arinox, Otelinox et de trois relamineurs basés en Allemagne (à savoir SAP Precision Metal, BWS et Waelzholz).

(947) La production totale de l'Union pendant la période d'enquête a été établie à environ 3,1 millions de tonnes. Pour établir ce chiffre, la Commission s'est basée sur toutes les informations disponibles concernant l'industrie de l'Union, à savoir la réponse vérifiée d'Eurofer au questionnaire et les réponses des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon au questionnaire, recoupées à distance.

(948) Comme précisé au considérant 25, trois producteurs de l'Union représentant plus de 60 % de la production totale de l'Union du produit similaire ont été sélectionnés pour l'échantillonnage. Tous sont des producteurs intégrés verticalement.

5.2. **Consommation de l'Union**

(949) La Commission a établi la consommation de l'Union sur la base: a) des données d'Eurofer vérifiées concernant les ventes de l'industrie de l'Union du produit similaire à des acheteurs indépendants, qu'il s'agisse de ventes directes ou indirectes, recoupées en partie avec les données des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon, comme énoncé plus en détail au considérant 976 ci-dessous; et b) des importations du produit soumis à l'enquête en provenance de l'ensemble des pays tiers selon les données d'Eurostat.

(950) Sur la période considérée, la consommation de l'Union a évolué comme suit:

Tableau 4

Consommation de l'Union (en tonnes)

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Consommation de l'Union	3 873 092	3 717 114	3 442 541	3 206 766
Indice	*100*	*96*	*89*	*83*

Source: Eurofer, producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon et Eurostat.

(951) Au cours de la période considérée, la consommation de l'Union a diminué de 17 %.

5.3. **Importations en provenance des pays concernés**

5.3.1. *Évaluation cumulative des effets des importations en provenance des pays concernés*

(952) La Commission a examiné si les importations de SSCR originaires des pays concernés devaient faire l'objet d'une évaluation cumulative, conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement de base.

(953) Cette disposition prévoit que les importations en provenance de plus d'un pays ne font l'objet d'une évaluation cumulative que s'il a été établi:

a) que le montant de la subvention passible de mesures compensatoires établi en relation avec les importations en provenance de chaque pays est supérieur au niveau *de minimis* au sens de l'article 14, paragraphe 5, et si le volume des importations en provenance de chaque pays n'est pas négligeable; et

b) qu'une évaluation cumulative des effets des importations est appropriée compte tenu des conditions de concurrence entre les produits importés et un produit similaire de l'Union.

(954) Les montants de la subvention passible de mesures compensatoires établis en ce qui concerne les importations en provenance de chacun des deux pays concernés sont résumés aux considérants 302 et 933. Ils sont tous, à l'exception de Jindal Indonesia, supérieurs au niveau *de minimis* défini à l'article 14, paragraphe 5, du règlement de base.

(955) Le volume des importations en provenance de chacun des deux pays concernés n'était pas négligeable. Pendant la période d'enquête, les parts de marché des importations étaient de 3,4 % pour l'Inde et de 2,8 % pour l'Indonésie.

(956) Les conditions de concurrence entre les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance de chacun des deux pays concernés, d'une part, et entre les produits ainsi importés et un produit similaire de l'Union, d'autre part, étaient similaires. En effet, les SSCR originaires d'Inde et d'Indonésie étaient en concurrence entre eux lorsqu'ils étaient importés pour être vendus sur le marché de l'Union ainsi qu'avec le produit similaire fabriqué par l'industrie de l'Union, étant donné qu'ils sont tous vendus à des catégories similaires d'acheteurs.

(957) Le consortium d'importateurs et de distributeurs et un importateur indépendant ont contesté l'évaluation cumulative des effets des importations indiennes et indonésiennes sur la situation de l'industrie de l'Union. Les parties intéressées ont fait valoir que les volumes d'importation en provenance des deux pays étaient faibles en comparaison avec la part de marché de l'industrie de l'Union, que les importations en provenance de l'Inde étaient restées stables et avaient été limitées par les mesures de sauvegarde et qu'aucune analyse appropriée des conditions de concurrence entre les produits importés et entre les produits importés et les produits de l'Union similaires n'avait été effectuée, comme prescrit à l'article 8, paragraphe 3, du règlement de base.

(958) Le consortium et un importateur indépendant ont demandé la communication des modèles théoriques utilisés pour évaluer les conditions de concurrence sur le marché de l'Union en ce qui concerne le produit soumis à l'enquête et dans les pays concernés, ainsi que la confirmation que les services de la Commission chargés de la concurrence et des analyses économiques avaient été consultés sur ces conditions de concurrence.

(959) La Commission a procédé à une analyse dans laquelle elle a comparé les types de produit vendus sur le marché de l'Union par les producteurs-exportateurs et le produit vendu par les producteurs de l'Union, sur la base des numéros de contrôle de produit (NCP) communiqués par les sociétés retenues dans l'échantillon. Cette analyse a révélé un niveau élevé de correspondance. Le niveau de correspondance entre chacun des producteurs-exportateurs et les ventes de l'industrie de l'Union est communiqué aux producteurs-exportateurs retenus dans l'échantillon dans leurs documents d'information spécifiques. En outre, la Commission a également constaté un degré élevé de similitude entre les types de produit vendus par les producteurs-exportateurs indonésiens et les types de produits vendus par les producteurs-exportateurs indiens. Par conséquent, la Commission a conclu que les produits importés en provenance des pays concernés et les produits de l'Union étaient en concurrence manifeste et qu'une évaluation cumulative des effets des importations était appropriée. Le consortium et l'importateur indépendant n'ont pas fourni d'éléments de preuve étayant les raisons pour lesquelles l'analyse effectuée par la Commission serait incorrecte ou insuffisante. Le fait que l'Inde bénéficie d'un contingent national spécifique dans le cadre des mesures de sauvegarde n'influe pas sur cette analyse, vu les conditions énumérées à l'article 8, paragraphe 3. Cet argument a par conséquent été rejeté.

(960) De ce fait, tous les critères énoncés à l'article 8, paragraphe 3, du règlement de base étaient remplis et les importations originaires des pays concernés ont fait l'objet d'une évaluation cumulative aux fins de la détermination du préjudice.

5.3.2. *Volume et part de marché des importations faisant l'objet d'une subvention en provenance des pays concernés*

(961) La Commission a établi le volume des importations faisant l'objet d'une subvention à partir des données d'Eurostat et des données des producteurs-exportateurs. Puisque la Commission a constaté que les exportations de Jindal Indonesia avaient fait l'objet d'une subvention inférieure au niveau *de minimis*, celles-ci ont été supprimées des chiffres concernant les importations. La part de marché des importations a été donc déterminée par comparaison entre le volume des importations faisant l'objet d'une subvention et la consommation de l'Union.

(962) Compte tenu du nombre limité de parties ayant présenté des données, certains chiffres présentés ci-dessous le sont sous la forme de fourchettes pour des raisons de confidentialité ([220]).

(963) Les importations en provenance des pays concernés au cours de la période considérée ont évolué comme suit:

Tableau 5

Volume des importations (en tonnes) et part de marché

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Inde	114 865	120 729	105 359	108 885
Indice	*100*	*105*	*92*	*95*
Part de marché	3,0 %	3,2 %	3,1 %	3,4 %
Indice	*100*	*110*	*103*	*114*
Indonésie	[0 à 100]	[10 000 à 14 000]-10 000 à 14 000]	[48 000 à 52 000]-48 000 à 52 000]	[68 000 à 72 000]
Indice	*0*	*100*	*[400 à 450]*	*[550 à 600]*
Part de marché	[0,0 à 0,1] %	[0,3 à 0,5] %	[1,4 à 1,7] %	[2,1 à 2,4] %
Indice	*0*	*100*	*[400 à 450]*	*[650 à 700]*
Total des pays concernés	[114 865 à 114 965]-114 865 à 114 965]	[130 729 à 134 729]	[153 359 à 157 359]	[176 885 à 180 885]
Indice	*100*	*[115 à 117]*	*[136 à 138]*	*[154 à 156]*
Part de marché	[3,0 à 3,1] %	[3,5 à 3,7] %	[4,5 à 4,8] %	[5,5 à 5,8] %
Indice	*100*	*[120 à 122]*	*[152 à 154]*	*[186 à 188]*

Source: Eurostat, données des producteurs-exportateurs.

([220]) Les données concernant les importations indonésiennes sont présentées dans le présent règlement sous la forme de fourchettes à cause du risque qu'une société retenue dans l'échantillon puisse utiliser l'ingénierie inversée pour analyser les données de son concurrent, surtout compte tenu du nombre limité de producteurs-exportateurs dans ce pays.

(964) Les importations en provenance des pays concernés ont augmenté d'environ 55 % au cours de la période considérée, ce qui a permis à ces pays d'accroître leur part de marché cumulée de [3,0 à 3,1] % en 2017 à [5,5 à 5,8] % pendant la période d'enquête. Cette augmentation à la fois du volume des importations et des parts de marché s'explique par les importations en provenance d'Indonésie qui a multiplié par près de six fois son volume des importations au cours de la période considérée, augmentant ainsi sa part de marché de quasiment zéro à [2,1 à 2,4] %. Les importations en provenance de l'Inde ont augmenté entre 2017 et 2018, mais ont connu une baisse par la suite. Il en a résulté une baisse globale en chiffres absolus au cours de la période considérée. Le 1er février 2019, la Commission a publié un règlement instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques ([221]). Un contingent tarifaire spécifique par pays a été attribué à l'Inde pour le produit soumis à l'enquête, limitant les importations soumises au droit contingentaire, pendant la période d'enquête, à un volume inférieur au volume de 2018. Étant donné que l'Indonésie n'était pas soumise à un contingent tarifaire spécifique par pays mais au contingent pour tous les autres pays, ses importations n'étaient pas aussi restreintes que les importations indiennes. Toutefois, la baisse des importations indiennes a été moins prononcée que la baisse globale de la consommation de l'Union, et, par conséquent, la part de marché de l'Inde a encore légèrement augmenté, passant de 3 % en 2017 à 3,4 % pendant la période d'enquête.

5.3.3. *Prix des importations en provenance des pays concernés et sous-cotation du prix*

(965) La Commission a établi les prix des importations sur la base des données d'Eurostat. Le prix moyen pondéré des importations en provenance des pays concernés au cours de la période considérée a évolué comme suit:

Tableau 6

Prix des importations en provenance des pays concernés (en EUR/tonne)

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Inde	2 080	2 173	2 075	2 073
Indice	*100*	*104*	*100*	*100*
Indonésie	Sans objet	[1 450 à 1 650]	[1 800 à 2 000]	[1 800 à 2 000]
Indice	*0*	*100*	*123 à 128*	*123 à 128*
Moyenne pour les pays concernés	2 080	[2 000 à 2 150]	[1 900 à 2 050]	[1 900 à 2 050]
Indice	*100*	*100 à 102*	*96 à 98*	*96 à 98*

Source: Eurostat, données des producteurs-exportateurs.

(966) Dans le cas de l'Inde, les prix moyens des importations ont augmenté de 4 % entre 2017 et 2018, mais sont restés stables au cours de la période considérée, tandis que pour l'Indonésie, ils ont augmenté de 28 % (importations en 2017 étaient négligeables). Néanmoins, tout au long de la période considérée, les prix moyens des importations en provenance des deux pays concernés ont été constamment inférieurs aux prix des producteurs de l'Union (voir tableau 10).

(967) La Commission a déterminé la sous-cotation du prix pendant la période d'enquête en comparant:

a) les prix de vente moyens pondérés par type de produit facturés par les trois producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon à des acheteurs indépendants sur le marché de l'Union, ajustés au niveau départ usine; et

b) les prix moyens pondérés correspondants facturés à l'importation pour chaque type de produit par les producteurs-exportateurs ayant coopéré des pays concernés au premier acheteur indépendant sur le marché de l'Union, établis sur une base de coût, assurance, fret (CIF) et dûment ajustés pour tenir compte des coûts postérieurs à l'importation.

([221]) JO L 31 du 1.2.2019, p. 27.

(968) La comparaison des prix, réalisée pour chaque type de produit, a porté sur des transactions effectuées au même stade commercial, les ajustements jugés nécessaires ayant été dûment opérés et les rabais et remises déduits. Le résultat de cette comparaison a été exprimé en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé au cours de la période d'enquête par les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon. Il a montré des marges de sous-cotation de 5,8 % et 13,4 % pour les producteurs-exportateurs indiens et de 12,4 % pour le producteur-exportateur indonésien.

(969) À la suite de la communication de l'information finale, le consortium d'importateurs et de distributeurs et un importateur indépendant ont demandé à la Commission de divulguer les données et les critères utilisés pour déterminer les prix d'importation du produit concerné et pour calculer la marge de sous-cotation.

(970) Les prix des importations en provenance des pays concernés, tels qu'ils figurent dans le tableau 6 ci-dessus, sont fondés sur les données d'Eurostat. Ces informations sont accessibles au public. Comme expliqué aux considérants 966 et 967 ci-dessus, la marge de sous-cotation a été fondée sur une comparaison entre les prix de vente des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon facturés à des acheteurs indépendants sur le marché de l'Union et les prix correspondants des producteurs-exportateurs retenus dans l'échantillon facturés au premier acheteur indépendant sur le marché de l'Union, différenciés par type de produit et ajustés à des conditions de vente égales. Étant donné que les prix de vente détaillés par entreprise sont, par définition, confidentiels, ils n'ont été communiqués qu'aux sociétés concernées dans leurs conclusions spécifiques respectives.

5.4. **Situation économique de l'industrie de l'Union**

5.4.1. *Remarques générales*

(971) Conformément à l'article 8, paragraphe 4, du règlement de base, l'examen de l'incidence des importations faisant l'objet d'une subvention sur l'industrie de l'Union a comporté une évaluation de tous les indicateurs économiques qui ont influé sur la situation de cette industrie durant la période considérée.

(972) Comme indiqué au considérant 25, l'échantillonnage a été utilisé pour déterminer le préjudice éventuel subi par l'industrie de l'Union.

(973) Pour les besoins de la détermination du préjudice, la Commission a établi une distinction entre les indicateurs macroéconomiques et microéconomiques du préjudice. Elle a évalué les indicateurs macroéconomiques sur la base des données contenues dans la réponse d'Eurofer vérifiée au questionnaire et portant sur tous les producteurs de l'Union, recoupée si nécessaire avec les réponses au questionnaire des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon. La Commission a évalué les indicateurs microéconomiques sur la base des données contenues dans les réponses au questionnaire recoupées, communiquées par les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon. Les deux ensembles de données se sont avérés représentatifs de la situation économique de l'industrie de l'Union.

(974) Les indicateurs macroéconomiques sont les suivants: production, capacités de production, utilisation des capacités, volume des ventes, part de marché, croissance, emploi, productivité, ampleur de la subvention et rétablissement à la suite de pratiques commerciales déloyales antérieures.

(975) Les indicateurs microéconomiques sont les suivants: prix unitaires moyens, coût unitaire, coûts de la main-d'œuvre, stocks, rentabilité, flux de liquidités, investissements et rendement des investissements.

5.4.2. *Indicateurs macroéconomiques*

Production, capacités de production et utilisation des capacités

(976) Sur la période considérée, la production totale de l'Union, ses capacités de production et l'utilisation de ses capacités ont évolué comme suit:

Tableau 7

Production, capacités de production et utilisation des capacités

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Production totale de l'Union (en tonnes)	3 708 262	3 640 429	3 379 817	3 111 804

Indice	*100*	*98*	*91*	*84*
Capacités de production (en tonnes)	4 405 623	4 517 379	4 530 146	4 572 365
Indice	*100*	*103*	*103*	*104*
Utilisation des capacités	84 %	81 %	75 %	68 %
Indice	*100*	*96*	*89*	*81*

Source: questionnaire macroéconomique d'Eurofer, questionnaires des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon.

(977) À la suite de la communication de l'information finale, le consortium de distributeurs et d'importateurs et un importateur indépendant ont demandé sur la base de quelles données la Commission avait obtenu les chiffres dans le tableau 7 et ont affirmé que la baisse de l'utilisation des capacités n'était pas liée aux importations depuis l'Inde et l'Indonésie parce que cette baisse était supérieure à l'augmentation des importations depuis les pays concernés.

(978) Les données dans le tableau 7 ci-dessus sont fondées sur les réponses au questionnaire recoupées fournies par les producteurs de l'Union inclus dans l'échantillon et, en ce qui concerne les autres producteurs de l'Union, sur le questionnaire macroéconomique vérifié d'Eurofer. Eurofer a transmis les données recueillies auprès de ses membres et des estimations raisonnables pour les producteurs restants.

(979) Effectivement, la baisse de la production était supérieure à l'augmentation des importations depuis les pays concernés. Cela est dû à une baisse de la consommation, reflétée dans le tableau 4. Comme énoncé à la section 6.2.3, la Commission a conclu que cette baisse de la consommation n'avait pas rompu le lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance de l'Inde et de l'Indonésie et le préjudice important subi par l'industrie de l'Union.

(980) Le consortium de distributeurs et d'importateurs et un importateur indépendant ont demandé la divulgation de la quantité des importations effectuées par les producteurs de l'Union depuis les pays concernés. Les données dont dispose la Commission ont montré que les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon n'avaient revendu ni transformé ultérieurement aucune importation en provenance des pays concernés.

(981) Le volume de production de l'industrie de l'Union a connu une forte baisse de 16 % au cours de la période considérée. Les chiffres indiqués relatifs aux capacités se réfèrent à la capacité réelle, ce qui signifie qu'il est tenu compte des ajustements considérés comme normaux par l'industrie en cas de démarrage, de maintenance, d'engorgements et d'autres arrêts courants. Après l'institution de mesures antidumping sur les importations de SSCR originaires de la République populaire de Chine (ci-après la «RPC») et de Taïwan en 2015 ([222]), certains producteurs de l'Union ont entamé la modernisation de leurs capacités de production. Cette modernisation a entraîné une légère augmentation des capacités de production de 4 % au cours de la période considérée.

(982) En raison de la baisse de la production et de la légère augmentation des capacités, l'utilisation des capacités a diminué de 19 % sur la période considérée et a chuté en dessous de 70 % pendant la période d'enquête.

Volume des ventes et part de marché

(983) Au cours de la période considérée, le volume des ventes et la part de marché de l'industrie de l'Union ont évolué comme suit:

Tableau 8

Volume des ventes et part de marché

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Volume des ventes de l'industrie de l'Union (en tonnes)	2 735 448	2 711 044	2 530 259	2 330 537
Indice	*100*	*99*	*92*	*85*

([222]) 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).

Part de marché	70,6 %	72,9 %	73,5 %	72,7 %
Indice	*100*	*103*	*104*	*103*

Source: Eurofer et Eurostat.

(984) Les ventes de l'industrie de l'Union ont baissé de 15 % en volume au cours de la période considérée.

(985) L'industrie de l'Union est toutefois parvenue à maintenir sa part de marché, voire à l'augmenter légèrement de 2,1 points de pourcentage, au cours de la période considérée, étant donné que la baisse de la consommation a été encore plus importante que la baisse du volume des ventes de l'industrie de l'Union, et que les ventes de l'Union ont partiellement remplacé les importations en provenance de pays autres que les pays concernés.

(986) À la suite de la communication de l'information finale, le consortium d'importateurs et de distributeurs et un importateur indépendant ont fait valoir que l'augmentation de la part de marché de l'industrie de l'Union indiquait l'absence de préjudice et que l'augmentation de la part de marché des pays concernés n'avait pas eu d'incidence négative sur la part de marché de l'industrie de l'Union. Ils ont fait valoir que la Commission était obligée de fournir d'autres éléments de preuve positifs démontrant le préjudice en ce qui concerne les autres indicateurs de préjudice.

(987) Comme expliqué au considérant 963, la légère augmentation de la part de marché de l'industrie de l'Union au cours de la période considérée n'a pas modifié le fait que les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance des pays concernés ont connu une hausse d'environ 55 % et faisaient subir un préjudice important à l'industrie de l'Union. Comme expliqué aux considérants 1006 et 1007, les autres indicateurs de préjudice ont également apporté des éléments de preuve positifs indiquant que l'industrie de l'Union avait subi un préjudice important au cours de la période d'enquête. L'argument a donc dû être rejeté.

Croissance

(988) Les chiffres ci-dessus concernant la production et le volume des ventes ont indiqué une nette tendance à la baisse au cours de la période considérée et ont démontré que l'industrie de l'Union n'a pas été en mesure de croître en termes absolus. Une légère croissance par rapport à la consommation n'a été possible que parce que l'industrie de l'Union a choisi de répondre à la pression exercée sur les prix par les importations faisant l'objet d'une subvention en abaissant ses prix de vente.

Emploi et productivité

(989) Sur la période considérée, l'emploi et la productivité ont évolué comme suit:

Tableau 9

Emploi et productivité

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Nombre de salariés	13 411	13 495	13 968	13 660
Indice	*100*	*101*	*104*	*102*
Productivité (en tonnes par salarié)	277	270	242	228
Indice	*100*	*98*	*88*	*82*

Source: Eurofer.

(990) Le niveau de l'emploi dans l'industrie de l'Union en rapport avec la production de SSCR a augmenté de 4 % entre 2017 et 2019 et a enregistré une baisse de 2 points de pourcentage entre 2019 et la période d'enquête, ce qui s'est traduit par une hausse de 2 % au cours de la période considérée. Compte tenu de la forte baisse de la production, la productivité de la main-d'œuvre de l'industrie de l'Union, mesurée en tonnes par salarié (en équivalent temps plein) et par an, a nettement diminué, de 18 %, au cours de la période considérée.

Ampleur de la marge de subvention et rétablissement à la suite de pratiques commerciales déloyales antérieures

(991) Toutes les marges de subvention, à l'exception de Jindal (Indonesia), comme indiqué ci-dessus, étaient nettement supérieures au niveau *de minimis*. L'incidence de ces marges de subvention sur l'industrie de l'Union n'a pas été négligeable, compte tenu du volume et des prix des importations en provenance des pays concernés.

(992) À part l'enquête antidumping distincte relative aux SSCR en provenance des pays concernés ([223]), les importations de SSCR ont déjà fait l'objet d'une enquête antidumping antérieure. La Commission a constaté que la situation de l'industrie de l'Union en 2013 s'était fortement dégradée en raison des importations faisant l'objet d'un dumping en provenance de la RPC et de Taïwan, ce qui a entraîné l'institution de mesures antidumping définitives sur les importations en provenance de ces pays en octobre 2015 ([224]). Ces mesures antidumping ont été prolongées en septembre 2021 ([225]). Il était dès lors peu probable que la situation de l'industrie de l'Union soit plus que marginalement influencée par les pratiques commerciales déloyales tout au long de la période considérée.

5.4.3. *Indicateurs microéconomiques*

Prix et facteurs qui influent sur les prix

(993) Sur la période considérée, les prix de vente unitaires moyens pondérés facturés par les producteurs de l'Union inclus dans l'échantillon à des acheteurs indépendants de l'Union ont évolué comme suit:

Tableau 10

Prix de vente dans l'Union

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Prix de vente unitaires moyens (en EUR/tonne)	2 252	2 312	2 206	2 175
Indice	*100*	*103*	*98*	*97*
Coût de production unitaire (en EUR/tonne)	1 958	2 064	2 019	2 013
Indice	*100*	*105*	*103*	*103*

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

(994) Après avoir enregistré une légère hausse de 3 % entre 2017 et 2018, les prix de vente unitaires moyens ont diminué de 6 % entre 2018 et la période d'enquête, ce qui s'est traduit par une baisse de 3 % au cours de la période considérée. Au cours de la même période, les coûts de production ont affiché une hausse simultanée de 5 %, après quoi ils se sont stabilisés à un niveau de coûts supérieur de 3 % à celui enregistré au début de la période considérée. L'évolution des coûts s'expliquait en grande partie par des hausses importantes du prix des matières premières, telles que le nickel et le ferrochrome. En raison du blocage des prix provoqué par les importations faisant l'objet d'une subvention, l'industrie de l'Union n'a pas été en mesure de répercuter cette hausse des coûts sur ses prix de vente et a même été contrainte de baisser ses prix de vente.

([223]) Règlement d'exécution (UE) 2021/2012 de la Commission du 17 novembre 2021 instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de l'Inde et d'Indonésie (JO L 410 du 18.11.2021, p. 410).

([224]) 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).

([225]) Règlement d'exécution (UE) 2021/1483 de la Commission du 15 septembre 2021 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 à l'issue d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures effectué en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil (JO L 327 du 16.9.2021, p. 1).

Coûts de la main-d'œuvre

(995) Sur la période considérée, les coûts moyens de la main-d'œuvre des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon ont évolué comme suit:

Tableau 11

Coûts moyens de la main-d'œuvre par salarié

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Coûts moyens de la main-d'œuvre par ETP (en EUR)	72 366	70 663	71 659	70 324
Indice	*100*	*98*	*99*	*97*

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

(996) Les coûts moyens de la main-d'œuvre par salarié des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon ont diminué de 3 % au cours de la période considérée. Cela montre que les producteurs de l'Union ont été en mesure de réduire leurs coûts de main-d'œuvre en réaction à la détérioration de la situation du marché dans le but de limiter leur préjudice.

Stocks

(997) Au cours de la période considérée, les niveaux de stocks des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon ont évolué comme suit:

Tableau 12

Stocks

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Stocks de clôture (en tonnes)	125 626	148 777	125 480	98 835
Indice	*100*	*118*	*100*	*79*
Stocks de clôture en pourcentage de la production	5,54 %	6,53 %	6,09 %	5,13 %
Indice	*100*	*118*	*110*	*93*

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

(998) Au cours de la période considérée, le niveau des stocks de clôture a diminué de 21 %. Cette tendance a suivi la baisse du volume de production. La plupart des types du produit similaire sont fabriqués par l'industrie de l'Union en fonction des commandes spécifiques des utilisateurs. Par conséquent, les stocks ne sont pas considérés comme un indicateur de préjudice important pour cette industrie. Cela est également confirmé par l'analyse de l'évolution des stocks de clôture en pourcentage de la production. Comme on peut le voir ci-dessus, cet indicateur a fluctué entre 5 et 7 % du volume de production des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon au cours de la période considérée.

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

Tableau 13

Rentabilité, flux de liquidités, investissements et rendement des investissements

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Rentabilité des ventes dans l'Union à des acheteurs indépendants (en % du chiffre d'affaires des ventes)	7,6 %	6,0 %	1,5 %	0,4 %

Indice	*100*	*79*	*19*	*6*
Flux de liquidités (en EUR)	387 200 359	273 674 277	237 840 311	184 024 688
Indice	*100*	*71*	*61*	*48*
Investissements (en EUR)	111 578 442	111 637 871	96 541 925	96 585 152
Indice	*100*	*100*	*87*	*87*
Rendement des investissements	20 %	15 %	6 %	4 %
Indice	*100*	75	31	20

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

(999) La Commission a déterminé la rentabilité des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon en exprimant le bénéfice net avant impôt retiré des ventes du produit similaire à des acheteurs indépendants dans l'Union sous forme de pourcentage du chiffre d'affaires généré par ces ventes.

(1000) La rentabilité globale a chuté de 7,6 % en 2017 à 0,4 % pendant la période d'enquête. Comme indiqué à la section 5.3.3, cette baisse a coïncidé avec la hausse des volumes d'importations à des prix sous-cotés en provenance des pays concernés ainsi que de la part de marché de ces derniers.

(1001) Tous les autres indicateurs financiers, à savoir les flux de liquidités, les investissements et le rendement des actifs, ont clairement suivi la même tendance à la baisse.

(1002) Le flux net de liquidités est la capacité des producteurs de l'Union à autofinancer leurs activités. Les flux de liquidités ont connu une baisse continue au cours de la période considérée, ce qui s'est traduit par une baisse de 52 % au cours de la période d'enquête.

(1003) Les investissements sont la valeur comptable nette des actifs. Après une période de stabilité entre 2017 et 2018, on constate une forte baisse de 13 points de pourcentage entre 2018 et 2019. Le rendement des investissements est le bénéfice exprimé en pourcentage de la valeur comptable nette des investissements, laquelle reflète le niveau d'amortissement des actifs. Il n'a cessé de diminuer au cours de la période considérée avec une baisse importante de 80 %.

(1004) Les mauvais résultats financiers de l'industrie de l'Union entre 2017 et la période d'enquête ont limité son aptitude à mobiliser des capitaux. L'industrie de l'Union est à forte intensité de capital et se caractérise par des investissements importants. Le rendement des investissements pendant la période considérée n'est pas suffisant pour financer des investissements aussi importants.

5.5. **Conclusion concernant le préjudice**

(1005) L'enquête a montré que l'industrie de l'Union ne pouvait réagir à la pression exercée sur les prix par les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance de l'Inde et d'Indonésie qu'en baissant ses prix de vente afin de maintenir (voire d'augmenter légèrement) sa part de marché au cours de la période considérée. L'effet des importations faisant l'objet d'une subvention a entraîné un blocage des prix au sens de l'article 8, paragraphe 2, du règlement de base sur le marché de l'Union au cours de la période d'enquête. Les prix de l'industrie de l'Union ont diminué de 3 % au cours de la période considérée, alors que, dans des conditions de concurrence équitable, ils auraient dû augmenter à un rythme comparable à la hausse du coût de la production, qui a crû de 3 %.

(1006) La consommation de l'Union a considérablement diminué au cours de la période considérée et tant le volume des ventes que le volume de production de l'industrie de l'Union ont suivi cette tendance. Les capacités de production ont légèrement augmenté, en raison de perspectives favorables pour l'industrie de l'Union à la suite de l'institution, en 2015, de mesures antidumping à l'encontre des importations originaires de la RPC et de Taïwan pour le produit soumis à l'enquête.

(1007) Toutefois, les producteurs de l'Union ont accusé une forte baisse de la productivité et de l'utilisation des capacités au cours de la période considérée. Ces chiffres en baisse ne peuvent s'expliquer que dans une faible mesure par la faible augmentation de l'emploi et des capacités, et sont principalement la conséquence de la baisse de la consommation de l'Union et de la hausse simultanée des importations en provenance des pays concernés.

(1008) Toutefois, ce sont les indicateurs financiers des producteurs de l'Union qui ont montré pleinement le préjudice subi. L'industrie de l'Union a enregistré une hausse de ses coûts de production au cours de la période considérée qui, associée à une baisse des prix de vente, s'est traduite par une baisse de la rentabilité, laquelle est passée de 7,6 % en 2017 à 0,4 % pendant la période d'enquête. Une évolution négative similaire peut être observée en ce qui concerne les autres indicateurs financiers suivants: investissements (-13 %), rendement des investissements (-80 %) et flux de liquidités (-52 %).

(1009) Sur la base de ce qui précède, la Commission a conclu que l'industrie de l'Union avait subi un préjudice important au sens de l'article 8, paragraphe 5, du règlement de base.

(1010) Les informations relatives à la période qui faisait suite à l'enquête dont dispose la Commission ont également confirmé la même conclusion. Sur la base de l'analyse des données spontanément soumises par l'industrie de l'Union et couvrant les deux derniers trimestres de 2020, la Commission a constaté les tendances suivantes: les hausses de la production, des capacités, de l'utilisation des capacités et des ventes étaient marginales; les prix ont continué de chuter sensiblement sans aucune baisse correspondante dans les coûts de production; la rentabilité des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon a encore baissé et est devenue négative, et les flux de liquidités, les investissements nets et le rendement des investissements ont également montré une tendance négative par rapport à la période considérée, de même pour l'emploi; la part de marché de l'industrie de l'Union a légèrement augmenté, mais il en est de même pour les parts de marché des importations en provenance des pays concernés.

(1011) Après la communication de l'information finale, le consortium d'importateurs et de distributeurs et un importateur indépendant ont fait valoir que les sociétés plaignantes avaient vu leurs bénéfices augmenter après la période d'enquête. Bien que les événements postérieurs à la période d'enquête ne soient pas directement pertinents, comme démontré à l'annexe 1 du présent règlement, les producteurs de l'Union inclus dans l'échantillon sont devenus déficitaires dans la seconde moitié de 2020, contrairement au dire du consortium et de l'importateur indépendant. En conséquence, la Commission a dû rejeter cet argument.

6. **LIEN DE CAUSALITÉ**

(1012) Conformément à l'article 8, paragraphe 5, du règlement de base, la Commission a examiné si les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance des pays concernés avaient causé un préjudice important à l'industrie de l'Union. Conformément à l'article 8, paragraphe 6, du règlement de base, la Commission a également examiné si d'autres facteurs connus auraient pu, au même moment, causer un préjudice à l'industrie de l'Union. Elle a veillé à ce que le préjudice éventuellement causé par des facteurs autres que les importations faisant l'objet de subventions en provenance des pays concernés ne soit pas attribué auxdites importations. Ces facteurs sont les suivants: les importations en provenance de pays tiers, la baisse de la consommation, les résultats à l'exportation de l'industrie de l'Union, l'augmentation du coût des matières premières et les pratiques de l'industrie de l'Union en matière de concurrence tarifaire.

6.1. **Effets des importations faisant l'objet de subventions**

(1013) Les importations en provenance des pays concernés ont augmenté de plus de 50 % au cours de la période considérée et leur part de marché a presque doublé. Cette augmentation de la part de marché a eu lieu au détriment des importations en provenance de pays tiers. Toutefois, les importations à bas prix faisant l'objet d'une subvention en provenance des pays concernés ont exercé une pression sur les prix de l'industrie de l'Union. Les prix des importations en provenance de l'Inde et d'Indonésie ont été, au cours de la période considérée, inférieurs de 5 à 19 % aux prix de l'industrie de l'Union. En raison de ces prix à l'importation, non seulement les producteurs de l'Union n'ont pas été en mesure de répercuter l'augmentation du coût des matières premières dans leurs prix, mais ils ont même été contraints de baisser leurs prix de vente afin de maintenir leur part de marché.

(1014) En conséquence, la rentabilité des producteurs de l'Union, qui se trouvait à un niveau relativement élevé en 2017, a chuté à pratiquement zéro pendant la période d'enquête, ce qui a eu un effet négatif supplémentaire sur tous les indicateurs financiers des sociétés en question.

(1015) Il existe donc un lien de causalité fort entre les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance de l'Inde et d'Indonésie et le préjudice subi par l'industrie de l'Union.

6.2. **Effets d'autres facteurs**

(1016) À la suite de la communication de l'information finale, le consortium d'importateurs et de distributeurs et un importateur indépendant ont argué que les indicateurs financiers de l'industrie de l'Union se dégradaient en raison non pas des importations faisant l'objet d'un dumping, mais de l'incidence de la pandémie de COVID-19.

(1017) La Commission a constaté que les prix des importations en provenance des pays concernés influençaient fortement les prix de l'industrie de l'Union et ses indicateurs financiers. Comme indiqué au considérant 965, les prix moyens des importations en provenance des deux pays concernés étaient constamment inférieurs aux prix des producteurs de l'Union tout au long de la période considérée, avant la pandémie de COVID-19. La pandémie aurait pu avoir une incidence sur la consommation sur le marché de l'Union, mais cette incidence n'aurait pu se concrétiser qu'au cours du dernier trimestre de la période d'enquête (avril à juin 2020), alors qu'une baisse substantielle de la consommation se faisait déjà sentir en 2019.

(1018) En outre, aux considérants 1028 et 1029 ci-dessous, la Commission a examiné si la baisse de la consommation (qu'elle soit en partie liée ou non à la COVID-19) pouvait être un autre facteur ayant causé un préjudice, et a conclu qu'elle n'atténuait pas le lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance des pays concernés et le préjudice important subi par l'industrie de l'Union.

6.2.1. *Importations ne faisant pas l'objet de subventions en provenance d'Indonésie*

(1019) Comme indiqué au considérant 933 ci-dessus, la subvention pour l'un des producteurs-exportateurs indonésiens retenus dans l'échantillon, Jindal Indonesia, a été considérée comme correspondante au niveau *de minimis*.

(1020) Sur la période considérée, le volume et le prix de ces importations en provenance d'Indonésie ont évolué comme suit:

Tableau 14

		2017	2018	2019	Période d'enquête
Indonésie	Volume (en tonnes)	[20 000 à 21 000]	[22 000 à 23 000]	[21 000 à 22 000]	[19 000 à 20 000]
	Indice	*100*	*[109 à 111]*	*[107 à 109]*	*[97 à 98]*
	Part de marché	[0,5 à 0,55] %	[0,6 à 0,63] %	[0,63 à 0,66] %	[0,6 à 0,63] %
	Indice	*100*	*[113 à 118]*	*[118 à 123]*	*[113 à 118]*
	Prix moyen (en EUR/tonne)	[2 200 à 2 300]	[2 100 à 2 200]	[2 000 à 2 100]	[2 000 à 2 100]
	Indice	*100*	*[95 à 99]*	*[90 à 94]*	*[90 à 94]*

(1021) Durant la période considérée, les importations ne faisant pas l'objet de subventions en provenance d'Indonésie ont montré une augmentation en 2018 et 2019, mais au cours de la période d'enquête représentaient un niveau légèrement inférieur à celui de 2017. La part de marché de ces importations était très limitée sur la période considérée, à un niveau n'excédant pas 0,65 %. Le prix de vente de ces importations représentait un niveau plus élevé que celui des importations faisant l'objet d'une subvention en provenance d'Indonésie.

(1022) Même si les importations effectuées auprès de Jindal Indonesia entraînaient une sous-cotation des prix de l'industrie de l'Union, les ventes de cette société à la destination de l'Union diminuaient légèrement au cours de la période considérée et se sont stabilisées à un bas niveau. Par conséquent, le préjudice causé par ces importations n'a pas atténué le lien causal entre les importations faisant l'objet d'une subvention et le préjudice important subi par l'industrie de l'Union.

6.2.2. *Importations en provenance de pays tiers*

(1023) Sur la période considérée, le volume et les prix des importations en provenance d'autres pays tiers ont évolué comme suit:

Tableau 15

Pays		2017	2018	2019	Période d'enquête
Taïwan	Volume (en tonnes)	199 553	223 110	185 618	165 540
	Indice	*100*	*112*	*93*	*83*
	Part de marché	5,2 %	6,0 %	5,4 %	5,2 %
	Indice	*100*	*116*	*105*	*100*
	Prix moyen (en EUR/tonne)	1 668	1 749	1 684	1 655
	Indice	*100*	*105*	*101*	*99*
République de Corée	Volume (en tonnes)	147 696	165 812	160 947	164 882
	Indice	*100*	*112*	*109*	*112*
	Part de marché	3,8 %	4,5 %	4,7 %	5,1 %
	Indice	*100*	*117*	*123*	*135*
	Prix moyen (en EUR/tonne)	1 859	1 944	1 860	1 853
	Indice	*100*	*105*	*100*	*100*
Afrique du Sud	Volume (en tonnes)	98 063	88 913	94 567	81 537
	Indice	*100*	*91*	*96*	*83*
	Part de marché	2,5 %	2,4 %	2,7 %	2,5 %
	Indice	*100*	*94*	*108*	*100*
	Prix moyen (en EUR/tonne)	2 004	2 013	1 831	1 785
	Indice	*100*	*100*	*91*	*89*
Autres pays tiers	Volume (en tonnes)	563 637	372 858	293 052	266 255
	Indice	*100*	*66*	*52*	*47*
	Part de marché	14,6 %	10,0 %	8,5 %	8,3 %
	Indice	*100*	*69*	*58*	*57*
	Prix moyen (en EUR/tonne)	2 051	2 345	2 319	2 407
	Indice	*100*	*114*	*113*	*117*

Total de tous les pays tiers à l'exception des pays concernés	Volume (en tonnes)	1 008 949	850 693	734 184	678 213
	Indice	*100*	*84*	*73*	*67*
	Part de marché	26,1 %	22,9 %	21,3 %	21,1 %
	Indice	*100*	*88*	*82*	*81*
	Prix moyen (en EUR/tonne)	1 942	2 076	1 995	2 014
	Indice	*100*	*107*	*103*	*104*

Source: Eurostat.

(1024) Au cours de la période considérée, les importations en provenance de pays tiers ont fortement diminué tant sur le plan des volumes absolus (baisse de 33 %) que des parts de marché (diminution de 26 % en 2017 à 21 % pendant la période d'enquête).

(1025) En ce qui concerne les différents pays, seules les importations en provenance de Corée ont augmenté au cours de la période considérée, ce qui a entraîné une légère augmentation de la part de marché de ce pays (de 3,8 % à 5,1 %). Bien que les prix des importations coréennes soient inférieurs à ceux pratiqués par les pays concernés, ils sont susceptibles d'être concernés par l'existence de prix de transfert, en raison de la relation entre le fabricant coréen d'acier inoxydable Samsung STS et le lamineur à froid de l'UE Otelinox, établi en Roumanie. Aucune conclusion ne peut être tirée quant à la question de savoir si ces importations ont également entraîné une sous-cotation des prix de l'industrie de l'Union, compte tenu également de la gamme de produits inconnue de ces importations.

(1026) Comme indiqué au considérant 991 ci-dessus, les importations en provenance de Taïwan sont actuellement soumises à un droit antidumping de 6,8 % ([226]) et les importations en provenance de la RPC à un droit de 24,4 à 25,3 %.

(1027) Les importations en provenance de la RPC ont été très faibles tout au long de la période considérée. Les importations en provenance de Taïwan ont augmenté de 12 % entre 2017 et 2018, mais ont diminué de 26 % entre 2018 et la période d'enquête, ce qui a permis à ce pays de conserver une part de marché d'environ 5 % au cours de la période considérée. Le prix moyen des importations en provenance de Taïwan était inférieur aux prix moyens des importations en provenance des pays concernés. Étant donné que la Commission n'a obtenu aucune coopération des producteurs taïwanais dans le cadre du réexamen au titre de l'expiration des mesures qui a été conclu en septembre 2021, elle n'a pas disposé d'autres détails sur les prix à l'importation taïwanais. Par conséquent, il ne peut être exclu que ces importations aient causé un préjudice supplémentaire à l'industrie de l'Union. Toutefois, même si les importations en provenance de Taïwan ont contribué au préjudice causé à l'industrie de l'Union, elles ont diminué de 17 % au cours de la période considérée et n'auraient donc pas pu être à l'origine des tendances négatives croissantes constatées dans l'analyse du préjudice.

(1028) La Commission a donc conclu que les importations en provenance d'autres pays n'atténuaient pas le lien de causalité entre les importations en provenance de l'Inde et d'Indonésie faisant l'objet d'une subvention et le préjudice important subi par les producteurs de l'Union.

6.2.3. *Diminution de la consommation*

(1029) La baisse significative de la consommation au cours de la période considérée a eu un effet négatif sur certains indicateurs de préjudice, en particulier sur les ventes et les volumes de production. Toutefois, comme expliqué au considérant 1004, l'industrie de l'Union subissait un préjudice sur les prix plutôt que sur le volume. Malgré la contraction du marché, les producteurs de l'Union sont parvenus à augmenter légèrement leur part de marché par une forte concurrence tarifaire avec les importations à prix déloyaux faisant l'objet d'une subvention, ce qui a entraîné une détérioration de la rentabilité et d'autres indicateurs financiers de l'industrie de l'Union, tels que les flux de liquidités, les investissements et le rendement des investissements.

([226]) Règlement d'exécution (UE) 2021/1483 de la Commission du 15 septembre 2021 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 à l'issue d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures effectué en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil (JO L 327 du 16.9.2021, p. 1). Un droit antidumping de 0 % a été imposé à une société, Cia Far Industrial Factory Co., Ltd.

(1030) La Commission a donc conclu que la baisse de la consommation n'avait pas atténué le lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance des pays concernés et le préjudice important subi par l'industrie de l'Union.

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

(1031) Sur la période considérée, le volume et le prix des exportations de l'industrie de l'Union ont évolué comme suit:

Tableau 16

	2017	2018	2019	Période d'enquête
Volume des exportations (en tonnes)	450 587	450 687	410 840	374 378
Indice	*100*	*100*	*91*	*83*
Prix moyen (en EUR/tonne)	2 369	2 524	2 428	2 394
Indice	*100*	*107*	*102*	*101*

Source: producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon, Eurofer.

(1032) Les ventes à l'exportation des producteurs de l'Union ont diminué de 17 % au cours de la période considérée, principalement en raison des mesures instituées par les États-Unis concernant le produit soumis à l'enquête et de la concurrence accrue sur les marchés tiers avec les ventes chinoises et les ventes en provenance des pays concernés. Toutefois, les volumes exportés étaient limités par rapport au volume total des ventes de l'Union, représentant environ 13 % de celui-ci, et le prix moyen des ventes à l'exportation était, au cours de la période considérée, constamment supérieur aux prix pratiqués sur le marché de l'Union.

(1033) Sur cette base, la Commission a conclu que la possible incidence des résultats à l'exportation de l'industrie de l'Union sur le préjudice subi était marginale.

6.2.5. *Incidence du prix des matières premières*

(1034) Un importateur indépendant a suggéré que l'augmentation des coûts des matières premières (nickel, ferrochrome) était à l'origine de la situation préjudiciable de l'industrie de l'Union.

(1035) Une hausse des prix des matières premières ne constitue pas en soi une source de préjudice, car elle s'accompagne généralement ensuite d'une hausse des prix de vente. Toutefois, la baisse de la rentabilité des producteurs de l'Union et de tous leurs indicateurs financiers ne découle pas uniquement de l'augmentation des coûts de production. Les importations à bas prix ont bloqué les prix sur le marché de l'Union, ce qui a non seulement empêché les producteurs de l'Union d'augmenter leurs prix pour couvrir l'augmentation des coûts, mais les a aussi contraints de baisser encore leurs prix, afin d'éviter une perte imminente de parts de marché. Cela s'est traduit par une forte baisse de leurs chiffres de rentabilité jusqu'à atteindre le seuil de rentabilité au cours de la période d'enquête.

(1036) Sur cette base, la Commission a conclu que la hausse du prix de certaines matières premières n'avait pas causé en soi un préjudice à l'industrie de l'Union.

6.2.6. *Pratiques tarifaires des producteurs de l'Union*

(1037) L'importateur indépendant a fait valoir que la concurrence interne et les pratiques tarifaires des producteurs de l'Union étaient à l'origine de la détérioration de leur situation financière.

(1038) Toutefois, l'enquête n'a pas confirmé cette affirmation. Les importations en provenance des pays concernés ont régulièrement été vendues à des prix inférieurs à ceux de l'industrie de l'Union et, par conséquent, la principale raison pour laquelle les producteurs de l'Union ne sont pas en mesure d'augmenter leurs prix et de couvrir leurs coûts croissants est la pression exercée sur les prix par les importations faisant l'objet d'une subvention. Cet argument a dès lors été rejeté.

6.3. **Conclusion sur le lien de causalité**

(1039) Un lien de causalité a été établi entre les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance de l'Inde et d'Indonésie, d'une part, et le préjudice subi par l'industrie de l'Union, d'autre part. Il y a eu une coïncidence dans le temps entre l'augmentation du volume des importations faisant l'objet de subventions en provenance des pays concernés et la détérioration des résultats de l'Union au cours de la période considérée. Si elle voulait éviter de perdre des parts de marché, l'industrie de l'Union n'avait pas d'autre choix que de suivre le niveau des prix des importations faisant l'objet d'une subvention. Il en a résulté une situation dans laquelle l'industrie de l'Union a affiché un niveau de rentabilité non viable.

(1040) La Commission a déterminé que les autres facteurs susceptibles d'avoir eu une incidence sur la situation de l'industrie de l'Union avaient été les suivants: les importations ne faisant pas l'objet de subventions en provenance d'Indonésie, les importations en provenance de pays tiers, la baisse de la consommation et les résultats à l'exportation de l'industrie de l'Union.

(1041) La Commission a opéré une distinction entre les effets de tous les facteurs connus sur la situation de l'industrie de l'Union et les effets préjudiciables des importations faisant l'objet d'une subvention. L'incidence des importations ne faisant pas l'objet de subventions en provenance d'Indonésie et de pays tiers, de la baisse de la consommation et des résultats à l'exportation de l'industrie de l'Union sur l'évolution négative de l'industrie de l'Union notamment sur le plan de la rentabilité et des indicateurs financiers n'a été que limitée.

(1042) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a établi un lien de causalité entre le préjudice subi par l'industrie de l'Union et les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance des pays concernés. Les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance des pays concernés ont eu une incidence déterminante sur le préjudice important subi par l'industrie de l'Union. Les autres facteurs, pris individuellement ou collectivement, n'ont pas atténué le lien de causalité.

(1043) Comme démontré à l'annexe 1, les tendances dans la deuxième partie de 2020 ont confirmé cette analyse. Les importations en provenance des pays concernés ont continué à acquérir des parts de marché, aidées par les prix qui ont encore considérablement baissé, tout en entraînant la sous-cotation de l'industrie de l'Union et en bloquant les prix sur le marché de l'Union de manière continue. En revanche, il n'y a pas d'autres facteurs atténuant le lien de causalité. Alors que la consommation a continué à diminuer, le préjudice sur les prix a subsisté. Les importations en provenance d'autres pays tiers ont continué à chuter, perdant encore des parts de marché, et rien n'indiquait un changement de la situation concernant les importations effectuées auprès de Jindal (Indonesia). Les exportations par l'industrie de l'Union n'ont augmenté que de manière marginale. En somme, les autres facteurs, pris individuellement ou collectivement, n'ont pas atténué le lien de causalité dans la seconde moitié de 2020.

7. **INTÉRÊT DE L'UNION**

(1044) Conformément à l'article 31 du règlement de base, la Commission a examiné si, malgré la constatation de l'existence de subventions préjudiciables, elle pouvait clairement conclure qu'il n'était pas dans l'intérêt de l'Union d'adopter des mesures dans ce cas particulier. L'intérêt de l'Union a été apprécié sur la base d'une évaluation de tous les intérêts concernés, notamment ceux de l'industrie de l'Union, des importateurs et des utilisateurs.

7.1. **Intérêt de l'industrie de l'Union**

(1045) L'industrie de l'Union se compose de 13 producteurs établis dans plusieurs États membres et emploie directement 13 660 salariés en lien avec le produit soumis à l'enquête. Aucun des producteurs de l'Union ne s'est opposé à l'ouverture de l'enquête. Comme indiqué dans la section 5 ci-dessus, dans l'analyse des indicateurs de préjudice, l'industrie de l'Union dans son ensemble a fait face à une dégradation de sa situation et a été négativement influencée par les importations faisant l'objet d'une subvention.

(1046) L'institution de droits antisubventions devrait rétablir des conditions commerciales équitables sur le marché de l'Union, mettre fin au blocage des prix et permettre à l'industrie de l'Union de couvrir ses coûts croissants de production et d'améliorer sa situation financière malgré les pertes de ventes dues à la contraction du marché. L'industrie de l'Union devrait ainsi pouvoir accroître sa rentabilité et atteindre les niveaux jugés nécessaires pour cette industrie à forte intensité de capital. L'industrie de l'Union a subi un préjudice important causé par les importations faisant l'objet d'une subvention en provenance des pays concernés. Il convient de rappeler qu'un certain nombre d'indicateurs clés de préjudice ont affiché une tendance négative au cours de la période considérée. En particulier, les indicateurs relatifs aux résultats financiers des producteurs de l'Union se sont sérieusement détériorés. Il importe donc de relever les prix à un niveau non déterminé par les subventions afin de permettre à tous les producteurs d'opérer sur le marché de l'Union dans des conditions de concurrence équitables.

(1047) La Commission conclut donc que l'institution de droits antisubventions serait dans l'intérêt de l'industrie de l'Union, puisqu'elle lui permettrait de surmonter les effets de la subvention préjudiciable constatée.

7.2. **Intérêt des importateurs et des utilisateurs indépendants**

(1048) Un importateur indépendant s'est fait connaître. De plus, un producteur de l'Union, qui a également agi en tant qu'importateur indépendant et utilisateur final, a soumis une réponse au questionnaire.

(1049) L'importateur indépendant a souligné les effets négatifs potentiels des mesures antisubventions sur la concurrence sur le marché de l'Union, qui, à leur tour, auraient pour résultat le déficit d'offre, la détérioration des services, la hausse des prix et la détérioration de la qualité des matériaux.

(1050) Nonobstant les éventuelles mesures antisubventions, la Commission a conclu qu'il subsisterait un bon niveau de concurrence dans l'Union étant donné que 13 producteurs de l'Union fabriquent le produit soumis à l'enquête, dont certains n'ont pas participé à la plainte. En outre, les importations en provenance de pays tiers représentent toujours plus de 20 % du marché. Par conséquent, les effets négatifs potentiels signalés par l'importateur ne sont pas susceptibles de se produire.

(1051) Les mesures permettraient également aux importateurs de répercuter les prix sur leurs clients et, par conséquent, elles ne devraient pas nuire à la rentabilité des importateurs. La gamme de produits et la qualité du service ne devraient pas être réduites: au contraire, la protection contre les importations qui font l'objet de subventions permet à l'industrie de l'Union de réaliser de nouveaux investissements et d'améliorer sa qualité.

(1052) À la suite de la communication de l'information finale, le consortium de distributeurs et d'importateurs et un importateur indépendant ont allégué que la Commission n'avait pas considéré la situation du marché de l'acier après la période d'enquête et ont constaté que les mesures liées à la pandémie avaient conduit à un ralentissement des activités d'extraction, d'affinage et de collecte de débris, une hausse des prix de matières premières et une pénurie de matières premières. Cela a eu pour résultat que l'Europe est devenue le marché le plus cher au monde en ce qui concerne les produits en acier inoxydable.

(1053) Ils ont également affirmé que les importations en provenance des pays tiers étaient nécessaires pour le marché de l'Union parce que les producteurs de l'Union ne pouvaient pas satisfaire à la demande réelle sur le marché de l'Union, ce qui provoquait des problèmes importants dans l'approvisionnement en acier.

(1054) La hausse des prix de matières premières a eu une incidence sur la production globale ainsi que sur l'industrie et les importations de l'Union. En outre, il existe des sources d'approvisionnement en SSCR originaires d'autres pays tiers, les plus importantes étant Taïwan et la Corée. Les importations en provenance de Taïwan continuent d'entrer dans l'Union, moyennant des droits antidumping relativement faibles. Au cours de la période considérée, la Corée est parvenue à accroître ses exportations vers l'Union, en valeurs tant absolues que relatives. L'Afrique du Sud reste également présente sur le marché de l'Union, malgré le prétendu contrôle des sociétés européennes sur sa production de SSCR. De plus, les droits compensateurs institués à l'encontre des pays concernés ne visent pas à fermer le marché de l'Union aux pays concernés, mais à relever les prix à un niveau équitable. Les arguments ont donc dû être rejetés.

7.3. **Conclusion sur l'intérêt de l'Union**

(1055) À la lumière de ce qui précède, la Commission a conclu qu'il n'existait aucune raison impérieuse de conclure que les droits compensateurs étaient de telle ampleur pour mener à la conclusion qu'il n'était pas dans l'intérêt de l'Union d'instituer des mesures à l'encontre des importations du produit soumis à l'enquête en provenance des pays concernés.

8. **MESURES COMPENSATOIRES DÉFINITIVES**

(1056) Eu égard aux conclusions formulées concernant le subventionnement, le préjudice, le lien de causalité et l'intérêt de l'Union, et conformément à l'article 15 du règlement de base, il convient d'instituer un droit compensateur définitif.

8.1. **Niveau des mesures compensatoires définitives**

(1057) L'article 15, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement de base dispose que le montant du droit compensateur définitif ne doit pas excéder le montant total de la subvention passible de mesures compensatoires établi.

(1058) L'article 15, paragraphe 1, quatrième alinéa, dispose que «[l]orsque, compte tenu de toutes les informations qui lui ont été communiquées, la Commission peut clairement conclure qu'il n'est pas dans l'intérêt de l'Union de déterminer le montant des mesures conformément au troisième alinéa, le montant du droit compensateur est inférieur si ce droit moindre suffit pour éliminer le préjudice causé à l'industrie de l'Union».

(1059) Aucune information de ce type n'ayant été transmise à la Commission, le niveau des mesures compensatoires sera fixé conformément à l'article 15, paragraphe 1, troisième alinéa.

(1060) Eu égard à ce qui précède, il convient que les taux du droit compensateur définitif, exprimés en pourcentage du prix CIF frontière de l'Union, avant dédouanement, s'établissent comme suit:

Pays	Société	Droit compensateur définitif
Inde	Jindal Stainless Limited	4,3 %
	Jindal Stainless Hisar Limited	4,3 %
	Chromeni Steels Private Limited	7,5 %
	Toutes les autres sociétés indiennes	7,5 %
Indonésie	PT Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy	21,4 %
	PT Jindal Stainless Indonesia	0 %
	Société ayant coopéré non incluse dans l'échantillon	13,5 %
	Toutes les autres sociétés indonésiennes	21,4 %

(1061) L'enquête antisubventions a été menée parallèlement à une enquête antidumping distincte portant sur le même produit concerné originaire de l'Inde et d'Indonésie, dans laquelle la Commission a institué des mesures antidumping au niveau de la marge de dumping pour les producteurs-exportateurs en Indonésie et pour l'un des producteurs-exportateurs en Inde. Le droit antidumping a été fondé sur la marge de préjudice moins élevée uniquement pour Chromeni. La Commission s'est assurée que l'institution d'un droit cumulé reflétant le niveau de subvention et l'intégralité du niveau de dumping n'équivaudrait pas à une double neutralisation des effets de la subvention (ci-après le «double comptage»), conformément à l'article 24, paragraphe 1, du règlement de base.

(1062) Dans le cas des deux pays, la Commission a examiné si certains régimes de subvention étaient en réalité des régimes de subventions subordonnées aux résultats à l'exportation, qui ont pour effet de réduire les prix à l'exportation et d'augmenter d'autant les marges de dumping, afin de décider s'il était nécessaire de déduire de la marge de dumping les montants constatés des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation conformément à l'article 24, paragraphe 1, du règlement de base.

(1063) Étant donné que la Commission a appliqué des mesures compensatoires contre certains régimes de subventions subordonnées aux résultats à l'exportation, conformément à l'article 24, paragraphe 1, du règlement de base et afin d'éviter le double comptage, la Commission a d'abord institué le droit compensateur définitif au niveau du montant définitif de subvention établi. Ensuite, la Commission a institué le droit antidumping définitif restant, qui correspond à la marge de dumping concernée diminuée du montant des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation et n'excédant pas le niveau d'élimination du préjudice établi dans l'enquête antidumping distincte. Étant donné que la Commission a déduit de la marge de dumping constatée le montant total des subventions lié aux subventions à l'exportation, il n'y a pas eu de double comptage au sens de l'article 24, paragraphe 1, du règlement de base.

(1064) Lorsque le montant résultant de la déduction du montant des subventions à l'exportation de la marge de dumping est supérieur à la marge de préjudice, la Commission a plafonné le droit antidumping à la marge de préjudice. Lorsque le montant résultant de la déduction du montant des subventions à l'exportation de la marge de dumping est inférieur à la marge de préjudice, la Commission a fixé le niveau du droit antidumping sur la base du montant le plus faible.

(1065) Le montant de la subvention a également dû être établi pour le seul producteur-exportateur ayant coopéré non retenu dans l'échantillon en Indonésie. Considérant les circonstances spécifiques de l'espèce, cela ne pouvait pas être atteint en utilisant la méthode habituelle, sur la base du montant moyen pondéré des subventions passibles de mesures compensatoires établi pour les producteurs-exportateurs ayant coopéré, retenus dans l'échantillon. En effet, comme mentionné aux considérants 941 et suivants ci-dessus, le montant final de la subvention pour Jindal Indonesia était inférieur au niveau *de minimis*. Comme il ne restait qu'un seul producteur-exportateur, la Commission a décidé d'appliquer le taux de droit de ce producteur-exportateur au seul producteur-exportateur ayant coopéré non retenu dans l'échantillon, à l'exclusion du régime lié au financement préférentiel, pour lequel il n'y avait pas de preuves dans le dossier indiquant que la société en question aurait pu en bénéficier. En effet, la société en question n'est pas liée à la Chine et, par conséquent, n'a pas pu bénéficier du financement préférentiel, comme celui accordé au groupe IRNC.

(1066) En ce qui concerne l'Inde, compte tenu du taux élevé de coopération des producteurs-exportateurs dans les pays concernés, la Commission a conclu que le niveau du droit le plus élevé appliqué aux sociétés retenues dans l'échantillon serait représentatif en tant que taux applicable à «toutes les autres sociétés». Le droit déterminé pour «toutes les autres sociétés» sera appliqué aux sociétés qui n'ont pas coopéré à l'enquête. En ce qui concerne l'Indonésie, étant donné que la Commission a calculé un taux de droit uniquement pour un producteur-exportateur, et compte tenu du fait que les producteurs-exportateurs ayant coopéré non retenus dans l'échantillon bénéficient d'un taux moins élevé, comme expliqué au considérant 1064 ci-dessus, la Commission a exceptionnellement décidé de fixer le niveau du droit pour «toutes les autres sociétés» au niveau du groupe IRNC.

(1067) Sur la base de ce qui précède, les taux auxquels ces droits seront institués s'établissent comme suit:

Société	Marge de dumping	Taux de subvention	Niveau d'élimination du préjudice	Taux de droit compensateur	Taux de droit antidumping
Inde					
Jindal Stainless Limited	13,9 %	4,3 %	25,2 %	4,3 %	10,0 %
Jindal Stainless Hisar Limited	13,9 %	4,3 %	25,2 %	4,3 %	10,0 %
Chromeni Steels Private Limited	45,1 %	7,5 %	35,3 %	7,5 %	35,3 %
Toutes les autres sociétés indiennes	45,1 %	7,5 %	35,3 %	7,5 %	35,3 %
Indonésie					
PT Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy	10,2 %	21,4 %	32,4 %	21,4 %	9,3 %
PT Jindal Stainless Indonesia	20,2 %	0 %	33,1 %	0 %	20,2 %
Société ayant coopéré non incluse dans l'échantillon	20,2 %	13,5 %	33,1 %	13,5 %	19,3 %
Toutes les autres sociétés indonésiennes	20,2 %	21,4 %	33,1 %	21,4 %	19,3 %

(1068) Le taux de droit compensateur individuel indiqué dans le présent règlement a été établi sur la base des conclusions de l'enquête en l'espèce. Il reflète donc la situation constatée pour la société concernée pendant cette enquête. Ce taux de droit (par opposition au droit national applicable à «toutes les autres sociétés») s'applique ainsi exclusivement aux importations de produits originaires du pays concerné et fabriqués par la société citée. Les produits importés fabriqués par toute autre société dont le nom n'est pas spécifiquement mentionné dans le dispositif du présent règlement, y compris les entités liées aux sociétés dont le nom est spécifiquement mentionné, ne peuvent bénéficier de ces taux et doivent être soumis au taux de droit applicable à «toutes les autres sociétés».

(1069) Les sociétés changeant ultérieurement de raison sociale peuvent solliciter l'application de ces taux de droit individuels. La demande doit être adressée à la Commission. La demande doit contenir toutes les informations nécessaires permettant de démontrer que ce changement n'a pas d'effet sur le droit de la société à bénéficier du taux qui lui est applicable. Si le changement de raison sociale de la société n'a pas d'effet sur le droit de celle-ci à bénéficier du taux de droit qui lui est applicable, un avis signalant le changement de raison sociale sera publié au *Journal officiel de l'Union européenne*.

8.2. **Clause spéciale de suivi**

(1070) Afin de réduire autant que possible les risques de contournement liés aux différences entre les taux de droit, des mesures spéciales sont nécessaires pour garantir l'application des droits compensateurs individuels. Les sociétés soumises à des droits compensateurs individuels doivent présenter une facture commerciale en bonne et due forme aux autorités douanières des États membres. Cette facture doit être conforme aux exigences énoncées à l'article 1er, paragraphe 3, du présent règlement. Il convient que les importations non accompagnées d'une telle facture soient soumises au droit compensateur applicable à «toutes les autres sociétés».

(1071) Bien que la présentation de cette facture soit nécessaire pour que les autorités douanières des États membres appliquent aux importations les taux individuels de droit compensateur, elle n'est pas le seul élément que les autorités douanières doivent prendre en considération. En effet, même en présence d'une facture conforme en tout point aux exigences énoncées à l'article 1er, paragraphe 3, du présent règlement, il convient que les autorités douanières des États membres effectuent leurs contrôles habituels et, comme dans tout autre cas, exigent des documents supplémentaires (documents d'expédition, etc.) afin de vérifier l'exactitude des renseignements contenus dans la déclaration et de garantir que l'application consécutive du taux de droit inférieur est justifiée, conformément à la législation douanière.

(1072) Si le volume des exportations de l'une des sociétés bénéficiant d'un taux de droit individuel plus bas devait augmenter de manière significative après l'institution des mesures concernées, cette augmentation de volume pourrait être considérée comme constituant en soi une modification dans les flux commerciaux du fait de l'imposition de mesures, au sens de l'article 23, paragraphe 1, du règlement de base. Dans de telles circonstances, et pour autant que les conditions soient remplies, une enquête anticontournement pourrait être ouverte. Une telle enquête peut notamment avoir pour objet de déterminer s'il convient de supprimer le ou les taux de droit individuels et d'instituer à la place un droit à l'échelle nationale.

(1073) Afin de garantir la bonne application du droit compensateur, le niveau de droit pour toutes les autres sociétés doit s'appliquer non seulement aux producteurs-exportateurs n'ayant pas coopéré, mais aussi aux producteurs qui n'ont effectué aucune exportation vers l'Union pendant la période d'enquête.

(1074) Dans ses observations sur l'information finale, le plaignant a estimé qu'il y avait un risque de contournement résultant du fait que les producteurs-exportateurs étaient des groupes de sociétés larges se reposant sur des transactions intragroupe et présentes dans plusieurs pays tiers. Pour cette raison, le plaignant a encouragé la Commission à faire attention à l'augmentation d'exportations des matériaux en amont et à s'apprêter à ouvrir d'office une enquête anticontournement. L'intention de le faire, d'après le plaignant, devrait être mentionnée dans le présent règlement.

(1075) Le groupe Jindal et Jindal Indonesia ont répondu qu'il n'y avait pas de risque de contournement, car cela impliquerait une fraude douanière, qui constituait une infraction. En outre, ils ont clarifié que le seul traitement des SSCR effectué en dehors de l'Inde et de l'Indonésie avait lieu en Espagne (chez Iberjindal S.L.) et que, dans tous les cas, le produit soumis à l'enquête était soumis à des mesures de sauvegarde s'appliquant à toutes les importations.

(1076) La Commission prend note des observations des parties et fera attention, comme toujours, à agir conformément à ses pratiques de suivi concernant les mesures en vigueur.

9. **DISPOSITIONS FINALES**

(1077) Compte tenu de l'article 109 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil ([227]), lorsqu'un montant doit être remboursé à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, les intérêts à payer devraient être calculés au taux appliqué par la Banque centrale européenne à ses principales opérations de refinancement, tel que publié dans la série C du *Journal officiel de l'Union européenne* le premier jour de calendrier de chaque mois.

(1078) Comme expliqué aux considérants 1060 et 1066, la Commission a déduit de la marge de dumping une partie du montant de la subvention afin d'éviter un double comptage. Par conséquent, en cas de modification ou de suppression des droits compensateurs définitifs, le niveau des droits antidumping devrait être augmenté automatiquement dans la même proportion afin de tenir compte de l'ampleur réelle du double comptage à la suite de cette modification ou suppression. Il convient que cette modification des droits antidumping prenne effet dès l'entrée en vigueur du présent règlement.

(1079) Par le règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission ([228]), la Commission a institué une mesure de sauvegarde concernant certains produits sidérurgiques pour une période de trois ans. Par le règlement d'exécution (UE) 2021/1029 de la Commission ([229]), ladite mesure de sauvegarde a été prorogée jusqu'au 30 juin 2024. Le produit concerné est l'une des catégories de produits couvertes par la mesure de sauvegarde. Par conséquent, dès que les contingents tarifaires établis au titre de la mesure de sauvegarde sont dépassés, le droit hors contingent, le droit antidumping et le droit compensateur deviendraient exigibles sur les mêmes importations. Étant donné que ce cumul de mesures antidumping et compensatoires et de mesures de sauvegarde peut avoir un effet sur les échanges plus important que souhaitable, la Commission a décidé d'éviter l'application simultanée du droit antidumping et compensateur et du droit hors contingent pour le produit concerné pendant la durée de l'institution du droit de sauvegarde.

(1080) Ainsi, lorsque le droit hors contingent visé à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/159 devient applicable au produit concerné et dépasse le niveau des droits antidumping et compensateurs institués en vertu du présent règlement, seul le droit hors contingent visé à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/159 est perçu. Pendant la période d'application simultanée des droits de sauvegarde et des droits antidumping et compensateurs, la perception des droits institués en vertu du présent règlement est suspendue. Lorsque le droit hors contingent visé à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/159 devient applicable au produit concerné et est fixé à un niveau inférieur au niveau des droits antidumping et compensateurs institués en vertu du présent règlement, le droit hors contingent visé à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/159 est perçu, majoré de la différence entre ce droit et le niveau le plus élevé des droits antidumping et compensateurs institués en vertu du présent règlement. La part constituée par le montant des droits antidumping et compensateurs non perçus est suspendue.

(1081) Les mesures prévues par le présent règlement sont conformes à l'avis du comité institué par l'article 15, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil ([230]),

([227]) Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

([228]) 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).

([229]) Règlement d'exécution (UE) 2021/1029 de la Commission du 24 juin 2021 modifiant le règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission afin de proroger la mesure de sauvegarde à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques (JO L 225I du 25.6.2021, p. 1).

([230]) JO L 176 du 30.6.2016, p. 21, modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2018/825 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant le règlement (UE) 2016/1036 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne et le règlement (UE) 2016/1037 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO L 143 du 7.6.2018, p. 1).

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

1. Il est institué un droit compensateur définitif sur les importations de produits laminés plats en aciers inoxydables, simplement laminés à froid, relevant actuellement des codes NC 7219 31 00, 7219 32 10, 7219 32 90, 7219 33 10, 7219 33 90, 7219 34 10, 7219 34 90, 7219 35 10, 7219 35 90, 7219 90 20, 7219 90 80, 7220 20 21, 7220 20 29, 7220 20 41, 7220 20 49, 7220 20 81, 7220 20 89, 7220 90 20 et 7220 90 80, et originaires de l'Inde et d'Indonésie.

2. Le droit compensateur définitif applicable au prix net franco frontière de l'Union, avant dédouanement, s'établit comme suit pour le produit décrit au paragraphe 1 et fabriqué par les sociétés visées ci-après:

Pays	Société	Droit compensateur définitif	Code additionnel TARIC
Inde	Jindal Stainless Limited	4,3 %	C654
	Jindal Stainless Hisar Limited	4,3 %	C655
	Chromeni Steels Private Limited	7,5 %	C656
	Toutes les autres sociétés indiennes	7,5 %	C999
Indonésie	PT Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy	21,4 %	C657
	PT Jindal Stainless Indonesia	0 %	C658
	Société ayant coopéré non incluse dans l'échantillon	13,5 %	Voir annexe 2
	Toutes les autres sociétés indonésiennes	20,5 %	C999

3. L'application des taux de droit compensateur individuels précisés pour les sociétés mentionnées au paragraphe 2 est subordonnée à la présentation aux autorités douanières des États membres d'une facture commerciale en bonne et due forme, sur laquelle apparaît une déclaration datée et signée par un représentant de l'entité délivrant une telle facture, identifié par son nom et sa fonction, et rédigée comme suit: «Je soussigné(e) certifie que le (volume) de (produit concerné) vendu à l'exportation vers l'Union européenne et couvert par la présente facture a été produit par (nom et adresse de la société) (code additionnel TARIC) en/à/au/aux [pays concerné]. Je déclare que les informations fournies dans la présente facture sont complètes et correctes». À défaut de présentation d'une telle facture, le taux de droit applicable à toutes les autres sociétés s'applique.

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

5. Dans les cas où le droit compensateur a été soustrait du droit antidumping pour certains producteurs-exportateurs, les demandes de remboursement au titre de l'article 21 du règlement (UE) 2016/1037 déclenchent également, pour ces producteurs-exportateurs, la détermination de la marge de dumping prévalant durant la période d'enquête relative au remboursement.

Article 2

Le règlement d'exécution (UE) 2021/2012 est modifié comme suit:

1. À l'article 1er, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. Les taux du droit antidumping définitif applicables au prix net franco frontière de l'Union, avant dédouanement, s'établissent comme suit pour le produit décrit au paragraphe 1 et fabriqué par les sociétés énumérées ci-après:

Pays	Société	Droit antidumping définitif	Code additionnel TARIC
Inde	Jindal Stainless Limited	10,0 %	C654
	Jindal Stainless Hisar Limited	10,0 %	C655
	Chromeni Steels Private Limited	35,3 %	C656
	Toutes les autres sociétés indiennes	35,3 %	C999
Indonésie	PT Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy	9,3 %	C657
	PT Jindal Stainless Indonesia	20,2 %	C658
	D'autres sociétés ayant coopéré à l'enquête antisubventions, mais pas à l'enquête antidumping	19,3 %	Voir annexe 2
	Toutes les autres sociétés indonésiennes	19,3 %	C999»

2. À l'article 1er, le texte suivant est inséré en tant que paragraphe 6:

«6. En cas de modification ou de suppression des droits compensateurs définitifs institués par l'article 1er du règlement d'exécution (UE) 2022/433 de la Commission, les droits spécifiés au paragraphe 2 sont majorés proportionnellement à la marge de dumping réelle constatée ou à la marge de préjudice constatée, selon le cas, pour la société concernée, et à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement.»

3. À l'article 1er, le texte suivant est inséré en tant que paragraphe 7:

«7. Dans les cas où le droit compensateur a été soustrait du droit antidumping pour certains producteurs-exportateurs, les demandes de remboursement au titre de l'article 21 du règlement (UE) 2016/1037 déclenchent également, pour ces producteurs-exportateurs, la détermination de la marge de dumping prévalant durant la période d'enquête relative au remboursement.»

Article 3

1. Lorsque le droit hors contingent visé à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/159 devient applicable aux produits laminés plats en aciers inoxydables, simplement laminés à froid, visés à l'article 1er, paragraphe 1, et dépasse le niveau ad valorem équivalent du droit compensateur et antidumping combiné, visé respectivement à l'article 1er, paragraphe 2, et à l'article 2, paragraphe 1, seul le droit hors contingent visé à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/159 est perçu.

2. Pendant la période d'application visée au paragraphe 1, la perception des droits institués en vertu du présent règlement est suspendue.

3. Lorsque le droit hors contingent visé à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/159 devient applicable aux produits laminés plats en aciers inoxydables, simplement laminés à froid, visés à l'article 1er, paragraphe 1, et est inférieur au niveau ad valorem équivalent du droit compensateur et antidumping combiné, visé respectivement à l'article 1er, paragraphe 2, et à l'article 2, paragraphe 1, le droit hors contingent visé à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/159 est perçu en plus de la différence entre ce droit et le niveau ad valorem équivalent le plus élevé du droit antidumping visé à l'article 1er, paragraphe 2.

4. La partie du montant des droits compensateurs et antidumping non perçus en vertu du paragraphe 3 est suspendue.

5. Les suspensions visées aux paragraphes 2 et 4 sont limitées dans le temps à la période d'application du droit hors contingent visé à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/159.

Article 4

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

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

Fait à Bruxelles, le 15 mars 2022.

Par la Commission
La présidente
Ursula VON DER LEYEN

ANNEXE 1

Informations relatives au second semestre 2020

(sauf mention contraire, la source et les unités sont identiques à celles des tableaux correspondants dans le texte; les données indonésiennes se rapportent à l'ensemble des importations; les indices sont extrapolés au besoin et comparés avec ceux de 2017)

Consommation (en tonnes)	Second semestre 2020
Consommation de l'Union	1 536 525
Indice	*79*

Volume des importations (en tonnes) et part de marché	Second semestre 2020
Inde	45 541
Indice	*79*
Part de marché	3,0 %
Indice	*100*
Indonésie	49 425
Indice	*715*
Part de marché	3,2 %
Indice	*901*
Total pays concernés	94 966
Indice	*148*
Part de marché	6,2 %
Indice	*208*

Prix des importations en provenance des pays concernés (en EUR/tonne)	Second semestre 2020
Inde	1 886
Indice	*91*
Indonésie	1 792
Indice	*99*
Moyenne pour les pays concernés	1 846
Indice	*94*

Production, capacité de production et utilisation des capacités	Second semestre 2020
Production totale de l'Union (en tonnes)	1 585 965
Indice	*86*
Capacité de production (en tonnes)	2 308 350
Indice	*105*
Utilisation des capacités	69 %
Indice	*82*

Volume des ventes et part de marché	Second semestre 2020
Volume des ventes de l'industrie de l'Union (en tonnes)	1 241 088
Indice	*86*
Part de marché	75 %
Indice	*106*

Emploi et productivité	Second semestre 2020
Nombre de salariés	10 018
Indice	*75*
Productivité (en tonnes par salarié)	158
Indice	*115*

Prix de vente dans l'Union	Second semestre 2020
Prix de vente unitaire moyen (en EUR/tonne)	2 007
Indice	*89*
Coût de production unitaire (en EUR/tonne)	1 946
Indice	*99*

Stocks	Second semestre 2020
Stocks de clôture (en tonnes)	93 392
Indice	*74*

Rentabilité, flux de liquidités, investissements et rendement des investissements	Second semestre 2020
Rentabilité des ventes à des acheteurs indépendants dans l'Union (en % du chiffre d'affaires des ventes)	- 2,4 %
Indice	*- 31*
Flux de liquidités (en EUR)	24 276 139
Indice	*13*
Investissements (en EUR)	47 332 854
Indice	*100*
Rendement des investissements	- 2 %
Indice	*- 7*

Importations en provenance de pays tiers		Second semestre 2020
Taïwan	Volume (en tonnes)	63 040
	Part de marché	4,1 %
	Prix moyen (en EUR/tonne)	1 399

République de Corée	Volume (en tonnes)	74 131
	Part de marché	4,8 %
	Prix moyen (en EUR/tonne)	1 742
Afrique du Sud	Volume (en tonnes)	98 063
	Part de marché	2,5 %
	Prix moyen (en EUR/tonne)	1 675
Autres pays tiers	Volume (en tonnes)	117 361
	Part de marché	7,6 %
	Prix moyen (en EUR/tonne)	2 217
Total de tous les pays tiers à l'exception de l'Inde et de l'Indonésie	Volume (en tonnes)	293 037
	Part de marché	19,1 %
	Prix moyen (en EUR/tonne)	1 850

Résultats à l'exportation de l'industrie de l'Union	Second semestre 2020
Volume d'exportation (en tonnes)	190 097
Indice	*84*
Prix moyen (en EUR/tonne)	2 221
Indice	*90*

ANNEXE 2

Producteur-exportateur indonésien ayant coopéré mais n'ayant pas été retenu dans l'échantillon

Pays	Nom	Code additionnel TARIC
Indonésie	PT Bina Niaga Multiusaha	C765