COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.4.2020
COM(2020) 164 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

38e rapport annuel de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne, et sur l'utilisation d'instruments de défense commerciale par des pays tiers ciblant l'Union en 2019

{SWD(2020) 71 final}

SYNTHESE

Le 38e rapport donne des informations capitales sur les activités antidumping (AD), antisubventions (AS) et de sauvegarde de l'Union européenne (UE), ainsi que les activités de défense commerciale des pays tiers contre l'Union en 2019.

Les dossiers traités ont été particulièrement nombreux en 2019, année qui totalise l'ouverture de 16 procédures (contre 10 en 2018), l'institution de mesures dans 12 nouveaux cas (contre 6 en 2018), la non-institution de mesures dans 5 nouveaux cas et une activité tout aussi intense dans le réexamen des mesures existantes, avec notamment la conclusion de 18 réexamens de mesures parvenant à expiration (contre 7 en 2018). La Commission a également continué à agir avec fermeté contre des mesures adoptées par des pays tiers à l'encontre d'exportations de l'UE. Une fois encore, le nombre de ces mesures a été élevé (175), constituant une tendance qui devrait se maintenir à l'avenir, en raison des nombreuses affaires ouvertes à l'étranger en 2019.

La Commission a également redoublé d'effort en vue de faire appliquer certaines mesures, notamment en ouvrant quatre procédures anti-contournement, parmi lesquelles une enquête sur des articles de table et de cuisine originaires de Chine, qui est à ce jour l'enquête de ce type ayant engagé le plus de ressources et qui , s'est conclue par une extension du droit à 30 sociétés. En ce qui concerne le renforcement de l'application des règles de défense commerciale modernisées, des dispositions spécifiques ont également été établies en 2019, de manière à pouvoir étendre la possibilité d'appliquer des mesures de défense commerciale au plateau continental de l'UE.

Étant donné qu'une application plus stricteva de pair avec une plus grande efficacité, le présent erapport contient également des chiffres clés illustrant les effets des mesures imposées récemment[1]. Les chiffres démontrent l'efficacité des mesures de défense commerciale pour rétablir des conditions de concurrence équitables sur le marché de l'UE. En effet, en moyenne, l'institution de droits antidumping et antisubventions a permis de réduire les importations déloyales préjudiciables de 80 %(dans une fourchette comprise entre 57 % et 99 %). Dans le même temps, les droits antidumping et antisubventions ont également contribué à diversifier les sources d'approvisionnement dont les importateurs et les utilisateurs de l'UE ont besoin, sous la forme d'une augmentation des importations équitables en provenance d'autres pays, en plus de la production propre de l'UE. Enfin, il convient de noter que les mesures instituées en 2019 ont contribué à faire bénéficier 23 000 emplois

[1] Concerne l'institution de nouvelles mesures en 2017 et 2018. Il n'y avait pas de données fiables disponibles pour 2019 au moment de la finalisation de ce rapport.

supplémentaires des mesures liées aux instruments de défense commerciale (IDC), portant ainsi à 343 000 le nombre total d'emplois directs de l'UE protégés par les IDC.

I. APPLICATION DES INSTRUMENTS DE DEFENSE COMMERCIALE (IDC) EN 2019[2]

I.1 Travaux d'enquête

I.1.1 Aperçu général

À la fin de l'année 2019, l'UE totalisait **140** mesures de défense commerciale en vigueur, soit: **94** mesures antidumping définitives (lesquelles ont été étendues dans 27 cas), **15** mesures compensatoires (dont l'une a été étendue) et **3** mesures de sauvegarde[3]. Ces chiffres représentent une hausse de 7 mesures par rapport à 2018.

Le travail d'enquête a encore augmenté par rapport à la charge de travail déjà importante de 2018. Dans le cadre de ce travail, de nombreuses nouvelles enquêtes régies par les nouvelles règles des IDC ont été menées et un nombre encore plus important d'enquêtes de réexamens ont été menées. Fin 2019, **43** enquêtes étaient en cours, auxquelles venaient s'ajouter **2** enquêtes de remboursement couvrant 66 demandes individuelles de remboursement présentées par des importateurs.

Le présent rapport est accompagné d'un document de travail des services de la Commission (DTS), qui contient des informations et des statistiques plus précises sur l'activité annuelle[4]. Le DTS comprend des annexes pertinentes pour certaines sections ci-après, comme indiqué.

I.1.2 Enquêtes antidumping et antisubventions (voir annexes A à I)

En 2019, la Commission a ouvert un total de **16** nouvelles enquêtes (dont 11 procédures antidumping et 5 procédures antisubventions). Dans le même temps, elle a institué des droits provisoires dans le cadre de **5** procédures, tandis que 7 affaires se sont conclues par l'institution de droits définitifs (dont **3** constituaient des mesures compensatoires). Cinq enquêtes ont été conclues sans institution de mesures[5].

---

2 Cette partie du rapport a été élaborée conformément aux dispositions actualisées de l'article 23 du règlement antidumping de base (JO L 176 du 30.6.2016, p.21), de l'article 34 du règlement antisubventions de base (JO L 176 du 30.6.2016, p. 55) et de l'article 23 du règlement sur les mesures de sauvegarde(JO L 83 du 27.3.2015, p. 16).

3 Les mesures sont comptées par produit et par pays concerné. Les mesures ont été étendues dans le cadre des activités de la Commission destinées à faire respecter le droit de l'UE, à la suite d'enquêtes anticontournement.

4 Tous les documents sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm

5 Le nombre des ouvertures de procédures ne correspond pas à celui des conclusions, car une procédure ouverte au cours d'une année donnée n'est pas nécessairement conclue la même année.

Les enquêtes de réexamen ont encore représenté une part importante des dossiers traités. En 2019, la Commission a ouvert **8** réexamens de mesures parvenant à expiration. En ce qui concerne la réinstitution de mesures, pas moins de **16** réexamens de mesures parvenant à expiration se sont conclus par la confirmation du droit, tandis que **2** de ces réexamens se sont conclus par la levée des mesures. **Une** mesure antidumping a expiré automatiquement au bout de cinq ans.

En 2019, la Commission a ouvert **2** réexamens intermédiaires, portant chacun sur des mesures compensatoires, et a clôturé **1** de ces réexamens sans modifier les mesures.

Enfin, **7** réexamens (également appelés réouvertures), qui concernent généralement la mise en œuvre de décisions de justice, ont été ouverts en 2019. Au total, la Commission a conclu 22 réexamens en 2019.

I.1.3 **Enquêtes de sauvegarde** (voir annexe L)

Le 2 février 2019, l'UE a institué un droit de sauvegarde définitif *erga omnes* sur *certains produits sidérurgiques*[6] et a procédé à un réexamen de ce dernier, qui a abouti à la modification des mesures le 1er octobre 2019[7].

La Commission a également conclu deux enquêtes de sauvegarde bilatérales sur les importations de *riz Indica originaire du Cambodge et du Myanmar*, dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG): le 16 janvier 2019, la Commission a rétabli le taux du tarif douanier commun à 175 EUR/tonne, moyennant une libéralisation progressive à 125 EUR/tonne sur trois ans[8].

Aucune nouvelle enquête de sauvegarde n'a été ouverte en 2019.

I.1.4 **Activités de vérification**

Au cours de ses enquêtes, la Commission effectue des visites afin d'examiner les registres des sociétés ou associations dans le but de vérifier les informations fournies au cours de la procédure. Au cours de l'année 2019, les services responsables des IDC de l'UE ont effectué 137 visites de ce type, ce qui a représenté 1 948 jours/hommes de travail de vérification.

I.2 **Application des mesures** (voir annexes J, K, M, Q)

Il est primordial de garantir l'application effective des mesures de défense commerciale en vigueur, afin que les opérateurs économiques ne se soustraient pas aux mesures en absorbant ou en contournant des droits. En 2019, la Commission a ouvert **4** réexamens anti-

6 JO L 31 du 1.2.2019, p. 27.
7 JO L 248 du 27.9.2019, p. 28.
8 JO L 15 du 17.1.2019, p. 5.

contournement, qui étaient tous en cours à la fin de l'année. En outre, **1** enquête anti-absorption a été ouverte (toujours en cours à la fin de 2019) et une autre a été clôturée sans augmentation des droits.

La surveillance des engagements fait partie des activités destinées à faire respecter le droit de l'UE. Au début de l'année 2019, 3 engagements étaient en vigueur. La Commission a accepté **8** nouveaux engagements, ce qui porte à 11 le nombre d'engagements en vigueur à la fin de l'année 2019.

I.3 Petites et moyennes entreprises (PME)

En 2019, dans l'esprit de la récente modernisation des IDC, la Commission a continué à mettre l'accent sur l'aide aux PME, en fournissant une assistance et des conseils aux PME concernées par des enquêtes IDC. La Commission a notamment soutenu les PME en facilitant leur coopération aux enquêtes: elle a limité autant que possible les exigences en matière d'information grâce à des questionnaires moins lourds et a aligné les périodes d'enquête sur l'exercice financier des PME lorsque cela était possible. La Commission a également ouvert une enquête pour laquelle les entreprises concernées de l'UE sont essentiellement des PME: l'enquête antidumping sur les importations d'*épingles et d'agrafes en provenance de la République populaire de Chine* (ci-après dénommée la «*Chine»).*

La Commission a également pris des mesures énergiques contre certaines pratiques des exportateurs chinois visant à contourner les mesures de l'UE sur les *articles en céramique pour la table et la cuisine* (voir section II). Cette action a permis de garantir l'efficacité continue de ces mesures au profit des producteurs de céramique de l'UE et de leurs salariés - un grand nombre d'entreprises de ce secteur sont des PME.

Enfin, la Commission a fourni une assistance technique spécifique aux PME dans plusieurs États membres, dont l'Autriche et l'Espagne, afin de les sensibiliser davantage aux IDC.

I.4 Normes sociales et environnementales

Lorsque la Commission applique la nouvelle méthode de **calcul de la valeur normale**, elle doit choisir un pays représentatif adéquat pour établir la valeur normale non faussée d'un produit. La Commission utilise les données sur les prix de ce pays, en liaison avec des données sur la consommation d'intrants dans le pays exportateur. Conformément à l'article 2, paragraphe 6 bis, point a), premier tiret *in fine*, lorsque plusieurs pays disposent de données appropriées et disponibles, la Commission doit fonder son choix sur une évaluation du niveau adéquat de protection sociale et environnementale dans les pays concernés[9].

[9] Cette règle s'applique aux nouvelles enquêtes et aux procédures de réexamen de mesures parvenant à expiration qui ont été ouvertes après le 20 décembre 2017.

En 2019, il a été nécessaire d'effectuer cette analyse pour le réexamen de mesures parvenant à expiration en ce qui concerne les *produits en acier à revêtement organique originaires de Chine*. Dans le cadre de cette procédure, la Commission a trouvé deux pays adéquats, pouvant être considérés comme représentatifs afin d'établir la valeur normale, à savoir: la Malaisie et le Mexique. La Commission a donc évalué leur niveau de protection sociale et environnementale pour choisir le pays le plus adéquat. La Commission a constaté que la Malaisie n'avait pas ratifié trois des huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT)[10]. En outre, la Commission a constaté que la Malaisie n'avait pas ratifié l'un des principaux accords environnementaux - la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. En ce qui concerne le Mexique, la Commission a établi que ce pays avait ratifié presque toutes les conventions fondamentales de l'OIT, à l'exception d'une seule. En outre, le Mexique avait ratifié tous les principaux accords environnementaux. En conséquence, la Commission a choisi le Mexique comme pays représentatif adéquat pour ledit réexamen de mesures parvenant à expiration.

Pour le reste des enquêtes finalisées en 2019, la Commission a choisi à chaque fois un pays représentatif sans avoir besoin de recourir à une analyse supplémentaire du niveau de protection sociale et environnementale, étant donné que les données appropriées n'étaient disponibles que pour un seul pays[11].

Les accords multilatéraux sur l'environnement (de même que leurs protocoles) et les principales conventions de l'OIT jouent également un rôle dans l'établissement de la **marge de préjudice**. Depuis l'entrée en vigueur des règles modernisées des IDC, conformément à l'article 7, paragraphe 2 quinquies, du règlement de base antidumping, lorsque la Commission calcule le prix cible non préjudiciable d'un produit, elle tient également compte des coûts de production réels ou futurs des entreprises de l'UE, qui résultent ou résulteraient de l'application de ces accords et conventions[12].

Parmi les affaires conclues en 2019, la Commission a procédé au calcul desdits coûts supplémentaires dans le cadre de l'enquête concernant l'*urée et le nitrate d'ammonium (UNA) originaires de Russie, de Trinidad et Tobago et des États-Unis (US).* La Commission a décidé de revoir à la hausse le prix cible de l'UNA de 3,7 %, afin de refléter les coûts supplémentaires résultant de la future mise en conformité des producteurs de l'UE avec le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE. Le SEQE constitue l'un des instruments par lesquels l'UE vise à atteindre les objectifs de l'accord de Paris - un accord multilatéral utile sur l'environnement, dont l'UE est signataire. La chaîne de production de

---

10 Voir l'annexe Ibis du règlement de base antidumping.

11 À chaque fois, un seul pays représentatif a été choisi, car: il représentait un niveau de développement économique similaire à celui de la Chine; le produit faisant l'objet de l'examen/enquête était fabriqué dans ce pays; les données publiques pertinentes sur les coûts de production et de vente étaient disponibles dans ce pays.

12 Ces éléments viennent s'ajouter aux éléments habituels du prix cible, à savoir le coût réel total de la production et une marge bénéficiaire raisonnable.

l'UNA, qui génère des émissions importantes, est soumise au SEQE dans l'UE. Le chiffre de 3,7 % a été calculé sur la base du coût moyen estimé des quotas du SEQE que les producteurs devront acquérir au cours du cycle de vie des mesures.

Dans les autres affaires conclues en 2019, les parties intéressées n'ont formulé aucune demande concernant les coûts actuels ou futurs conformément à l'article 7, paragraphe 2 quinquies. Par conséquent, la Commission n'a pas cherché à savoir si ces coûts supplémentaires devaient être ajoutés au prix cible.

I.5 Contrôle juridictionnel effectué par les juridictions de l'Union (annexe S)

En 2019, le Tribunal («TUE») et la Cour («CJUE») ont rendu 31 arrêts et ordres dans le domaine des IDC: 14 arrêts ont été rendus par le TUE, alors que la CJUE a quant à elle statué sur 8 pourvois, 5 affaires de taxation des dépens et 4 demandes de décision préjudicielle. Les jugements les plus intéressants sont décrits dans le DTS.

24 nouvelles affaires en rapport avec les IDC ont été introduites en 2019.

I.6 Activités des pays tiers ciblant l'Union européenne

Non seulement la Commission protège l'industrie de l'UE contre les importations déloyales préjudiciables, mais elle agit aussi vigoureusement **contre les mesures IDC prises par nos partenaires commerciaux**, chaque fois qu'elle estime que ces mesures ne répondent pas aux exigences légales rigoureuses. Une telle action est essentielle aujourd'hui, car certaines des principales nations commerciales remettent fréquemment en question l'ordre juridique de l'OMC. Les mesures de protection injustifiées restreignent l'accès aux marchés et, partant, les possibilités de création d'emplois et de croissance pour les exportateurs de l'UE. Il est donc encore plus important d'éviter des mesures étrangères de défense commerciale injustifiées.

L'activité de défense commerciale dans le monde est restée intense en 2019. Les services de la Commission ont continué à intervenir régulièrement dans la grande majorité des enquêtes étrangères visant les exportations de l'UE. Ces interventions ont notamment consisté à déposer des observations écrites et à participer à des auditions au niveau technique. Le cas échéant, la Commission est également intervenue auprès des autorités de pays tiers à un niveau politique plus élevé.

Même si la Commission intervient dans la plupart des affaires visant l'Union européenne, elle se concentre surtout sur les problèmes systémiques et les affaires qui affecteraient considérablement l'industrie de l'UE. Par ses actions, la Commission vise à garantir une application correcte des règles de l'OMC et à empêcher ainsi l'utilisation abusive d'IDC étrangers. Ces interventions persistantes, axées sur les incohérences et les défauts systémiques de l'OMC, ont permis d'éviter de nombreuses mesures injustifiées.

Par exemple, la Commission est intervenue de manière convaincante dans le troisième réexamen de mesures antidumping parvenant à expiration réalisé par le Brésil en ce qui concerne les importations de lait en poudre originaire de l'UE. Ces actions ont conduit à la levée des mesures, ouvrant un marché fermé aux exportateurs de l'UE depuis 2001. La valeur des exportations avant l'institution des mesures s'élevait à 45 millions d'euros.

La Commission, en collaboration avec les entreprises et les États membres, est également intervenue avec succès pour supprimer les droits antidumping encore en vigueur sur les exportations italiennes de tomates en conserve vers l'Australie, dont certains étaient en place depuis 2014, et qui affectaient les exportations annuelles de l'UE à hauteur de 22 millions d'euros. Depuis l'ouverture de la première enquête, la Commission a consacré des efforts considérables à la suppression de ces droits, notamment en raison de la méthodologie douteuse appliquée par les autorités australiennes et du risque systémique qu'ils présentent pour les importations de produits agricoles transformés de l'UE. En fin de compte, l'Australie a décidé de supprimer ces droits.

D'autres exemples d'interventions réussies de la Commission sont décrits dans le DTS joint en annexe.

Malgré ses interventions, la Commission n'a pas toujours eu gain de cause et certaines mesures injustifiées ont néanmoins été imposées. Dans les cas présentant un intérêt économique et/ou systémique important, la Commission a eu recours aux **procédures de règlement des différends de l'OMC** afin d'obtenir la suppression des mesures injustifiées. Tel a été le cas des droits antidumping imposés par la Colombie sur les frites congelées en provenance de Belgique, d'Allemagne et des Pays-Bas, ainsi que des droits antidumping et antisubventions imposés par les États-Unis sur les importations d'olives mûres espagnoles (voir le DTS pour plus de détails). Ces deux procédures sont toujours en cours.

Le cas échéant, la Commission peut également avoir recours au **système bilatéral de règlement des différends** prévu dans les accords commerciaux, lorsque les partenaires ne respectent pas les obligations qui leur incombent en vertu de ces accords. Dans ce contexte, la Commission a poursuivi en 2019 ses discussions avec l'Afrique du Sud en ce qui concerne les mesures de sauvegarde bilatérales en vigueur sur les importations de poulet congelé originaire de l'UE, mesures que la Commission considère comme illégales. Aucune solution mutuellement acceptable n'ayant été trouvée, la Commission entend appliquer la procédure bilatérale de règlement des différends.

L'activité des IDC étrangers en chiffres

À la fin de l'année 2019, les mesures IDC en vigueur affectant les exportations de l'Union s'élevaient à 175 (contre 174 en 2018). Le nombre globalement élevé de mesures adoptées à l'encontre de l'UE devrait se maintenir au cours des prochaines années, compte tenu du nombre élevé des nouvelles enquêtes ouvertes en 2019 (37– comme en 2018), qui pourraient à nouveau conduire à l'institution de nombreuses mesures en 2020.

Le nombre de mesures de sauvegarde étrangères est resté élevé en 2019, avec 37 mesures en place à la fin de l'année 2019 (deux de plus qu'en 2018), même si les mesures antidumping restent l'instrument le plus utilisé au niveau mondial et représentent 132 mesures sur les 175 en vigueur.[13]

Les mesures prises par les États-Unis ont encore représenté la plus grande partie des IDC adoptés à l'encontre des exportations de l'Union, avec 36 mesures en vigueur (33 en 2018). Par rapport à 2016, cela représente une augmentation de 71 %, laquelle est principalement due aux nombreuses nouvelles mesures imposées, en particulier dans le secteur de l'acier. Les mesures américaines ont également alimenté l'augmentation globale des mesures puisque des pays tels que le Canada, l'Égypte, le Maroc ou l'Union économique eurasienne (UEE) ont également imposé ou prolongé des mesures sur certains produits sidérurgiques, très probablement en réponse aux mesures sur l'acier adoptées par les États Unis au titre de la section 232.

La Chine est le deuxième utilisateur d'IDC contre l'Union européenne, avec 20 mesures en vigueur (18 en 2018), suivie de l'Inde (18 mesures contre 21 en 2018).

En ce qui concerne les nouvelles enquêtes engagées en 2019, l'Inde a ouvert 7 enquêtes, l'Indonésie et Madagascar 4 chacun, l'Ukraine 3, et l'UEE, le Maroc et les Philippines 2 nouvelles enquêtes chacun. Outre les utilisateurs réguliers d'IDC, tels que l'Inde, l'apparition de nouveaux utilisateurs est l'un des facteurs ayant contribué au nombre globalement élevé des nouvelles enquêtes.

En ce qui concerne les 25 nouvelles mesures instituées en 2019, les États-Unis arrivent en tête avec 4 nouvelles mesures adoptées, suivis de l'Australie et du Maroc (3 nouvelles mesures), ainsi que du Conseil de coopération du Golfe (2 nouvelles mesures). La Chine a institué une nouvelle mesure en 2019 à l'encontre de l'UE.

Si l'on se penche sur les secteurs touchés, il apparaît que les produits sidérurgiques ont fait l'objet de la plus grande partie des mesures en vigueur visant l'UE en 2019 (72 sur 175). Les produits chimiques ont également continué à être touchés par un nombre élevé de mesures (42). En ce qui concerne les nouvelles enquêtes ouvertes, l'acier a de nouveau été le secteur le plus ciblé, avec 9 ouvertures sur 37, suivi par les produits chimiques (8 nouvelles affaires) et le secteur agricole (7 affaires).

I.7 Activités dans le cadre de l'OMC

La Commission a multiplié les efforts pour faire avancer le programme relatif aux subventions au sein de l'OMC. L'objectif est d'ajuster les disciplines multilatérales en matière de subventions afin qu'elles soient mieux adaptées aux défis de l'environnement commercial

[13] Il convient de rappeler que, contrairement aux mesures antisubventions et antidumping, les sauvegardes sont généralement appliquées sur une base non sélective (c'est-à-dire sur la base de la «nation la plus favorisée»).

actuel. Au cours de l'année 2019, des négociations intenses sur les subventions à la pêche se sont poursuivies à Genève. L'UE a continué de se positionner comme un acteur de premier plan dans ces négociations en soumettant des propositions textuelles concrètes dans les deux principaux domaines de discussion, à savoir: l'interdiction des subventions à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et l'interdiction des subventions contribuant à la surcapacité et à la surpêche. Même si aucun résultat n'a été atteint en 2019, l'UE et d'autres membres de l'OMC visent à atteindre un objectif ambitieux et complet lors de la 12e conférence ministérielle de l'OMC, prévue à Nur-Sultan en juin 2020.

En avril et novembre 2019, la Commission a participé activement aux travaux des comités de l'OMC sur les subventions et mesures compensatoires (SMC), sur les mesures antidumping et sur les sauvegardes, ainsi qu'au groupe informel sur l'anticontournement et au groupe de travail sur la mise en œuvre des mesures antidumping (GTM).

Au sein de la commission antidumping, l'UE a continué de défendre les modifications de 2017 et 2018 apportées à la législation européenne en matière d'IDC. La Commission a également soulevé certains cas résultant d'actions de pays tiers qu'elle considère comme non conformes aux obligations des pays tiers dans le cadre de l'OMC et qui ont des répercussions négatives sur les exportateurs de l'UE (par exemple, l'enquête de la Colombie sur les frites surgelées). L'UE a également répondu à des questions et fourni des éclaircissements dans certaines de ces enquêtes.

Dans le cadre du GTM, l'UE a engagé des discussions sur un certain nombre de questions techniques, par exemple en ce qui concerne la détermination du lien de causalité ou l'analyse de la menace de préjudice.

Lors des réunions régulières du comité SMC, les discussions se sont poursuivies sur la manière dont les subventions ont contribué à la surcapacité dans divers secteurs. Dans ce contexte, les États-Unis et l'UE ont conjointement organisé, en avril, une présentation du rapport de l'OCDE sur les distorsions dans la chaîne de valeur de l'aluminium[14]. Lors de la réunion de novembre, le comité a poursuivi la discussion sur la question des surcapacités, en parallèle avec une présentation des travaux du Forum mondial sur la surcapacité sidérurgique. Des discussions ont également eu lieu sur les moyens d'améliorer la transparence sur les subventions octroyées par les membres de l'OMC, l'UE réaffirmant l'importance de respecter les obligations de notification des subventions de l'OMC.

Les contrôles portant sur la notification des subventions de 2017 se sont poursuivis en avril lors de la réunion spéciale du comité SMC. Début juillet 2019, l'UE a soumis à l'OMC sa nouvelle notification complète couvrant les subventions accordées en 2017 et 2018. Cet exercice est réalisé tous les deux ans et englobe les subventions accordées tant au niveau de l'UE que par les différents États membres. Le contrôle des notifications de subventions de

[14] OCDE (2019), *Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain*, Documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale, N°. 218, Éditions OCDE, Paris.

2019 a commencé lors de la réunion spéciale du comité SMC en novembre et se poursuivra en 2020.

Au sein du Comité des sauvegardes, l'UE a soulevé un certain nombre de préoccupations concernant les enquêtes de sauvegarde réalisées par d'autres membres (par exemple, l'enquête des Philippines sur les carreaux de sol et de mur en céramique, l'enquête de la Turquie sur les fils de nylon et autres polyamides, l'enquête de l'Ukraine sur les engrais azotés et les mousses de polyuréthane). L'UE a également répondu aux questions d'autres membres concernant ses mesures de sauvegarde sur certains produits sidérurgiques, notamment les résultats du récent réexamen de ces mesures.

I.8 Activités du conseiller-auditeur

Depuis 2018, du fait des réformes législatives des ICD, le rôle du conseiller-auditeur s'inscrit fermement dans les règlements antidumping et antisubventions de base. Il a été demandé au conseiller-auditeur de contribuer aux procédures à appliquer dans le cadre de la mise en œuvre de la modernisation, afin d'accroître la transparence et de garantir les droits procéduraux des parties en vertu des nouvelles règles. Dans le prolongement de cette action, le mandat du conseiller-auditeur a été modernisé et adopté par le président de la Commission en 2019. Il fournit des explications plus claires aux parties intéressées quant au rôle et aux compétences du conseiller-auditeur, à la lumière des nouvelles réalités. Le conseiller-auditeur a en outre été invité à intervenir dans d'autres domaines, au-delà des domaines «classiques» des enquêtes antidumping et antisubventions, domaines qui sont également couverts par son mandat. Étaient concernées, une enquête de sauvegarde et des procédures liées à l'application du SPG.

En 2019, le conseiller-auditeur a reçu 19 demandes d'intervention et tenu huit auditions. À une occasion, il a prolongé le délai de présentation des observations. Dans un certain nombre de cas, la demande d'intervention a été présentée par les parties en même temps qu'une demande d'audition auprès des services de la Commission chargés de l'enquête. Le conseiller-auditeur a soutenu que les parties intéressées devaient d'abord faire part de leurs préoccupations aux services de la Commission et qu'il n'interviendrait que si aucune solution ne se dessinait. Cette approche a permis aux parties intéressées de trouver une solution directement avec les équipes d'enquête dans la plupart des cas.

En 2019, le nombre d'enquêtes ayant abouti à des demandes d'intervention a été relativement faible, tout comme en 2018. Les parties intéressées ont surtout contesté les déterminations, les faits et les conclusions des enquêtes. Dans tous les cas, lorsque cela était justifié, un accord a été conclu avec les services pour fournir des éclaircissements ou des informations supplémentaires.

II. UNE APPLICATION PLUS STRICTE DES MESURES

II.1 Activités de lutte contre le contournement

Il y a contournement lorsque des producteurs-exportateurs de pays tiers se livrent à des activités spécifiques dans le seul but d'éviter de payer des droits antidumping ou des droits compensateurs. Ces pratiques comprennent, par exemple, l'expédition du produit via un pays non soumis à des droits pour masquer son origine réelle (transbordement), la modification légère du produit pour qu'il ne soit pas soumis à des droits (légère modification) ou l'exportation par l'intermédiaire d'un producteur-exportateur appliquant des taux individuels de droits antidumping ou compensateurs inférieurs (canalisation des exportations via une autre entreprise).

Le contournement des mesures antidumping et antisubventions n'est pas acceptable. Il porte atteinte au droit de l'industrie de l'Union d'obtenir réparation de pratiques commerciales déloyales et met donc en danger l'emploi et la croissance dans l'Union.

L'application correcte des mesures antidumping et antisubventions a toujours été une priorité pour la Commission. La Commission a fait la preuve de son efficacité en matière de lutte contre le contournement des mesures. En effet, sur les 140 mesures en vigueur au 31 décembre 2019, 28 étaient des mesures anticontournement.

En 2019, la Commission a intensifié sa lutte contre le contournementen renforçant les enquêtes anticontournement d'office et en améliorant encore les dispositifs des règlements imposant des mesures IDC, de manière à réduire le risque d'abus.

Enquêtes anticontournement ouvertes d'office

Dès lors que la Commission disposait d'informations suffisantes sur l'existence d'un contournement, elle a ouvert de sa propre initiative (et sans avoir reçu de plainte de l'industrie) une enquête sur la question (enquête d'office). Grâce à ses activités de surveillance, la Commission a pu recueillir suffisamment de preuves pour lancer des enquêtes de sa propre initiative.

En 2019, la Commission a ouvert d'office quatre enquêtes anticontournement. Cette situation est sans précédent. Les quatre cas concernent:

- des pratiques de canalisation des exportations via d'autres entreprises pour des articles en céramique pour la table ou la cuisine originaires de Chine («affaire des articles de table»);
- des pratiques de canalisation des exportations via d'autres entreprises pour des peroxosulfates originaires de Chine (en cours);
- des pratiques de légères modifications concernant les importations d'acier résistant à la corrosion originaires de Chine (en cours);

- des pratiques de transbordement via le Laos, l'Inde et la Thaïlande pour des importations d'électrodes en tungstène originaires de Chine (en cours).

Ces quatre affaires sont importantes. Premièrement, deux d'entre elles, à savoir l'affaire de l'acier et celle des articles de table, concernent des secteurs industriels qui emploient un grand nombre de personnes en Europe. À titre d'illustration, le secteur de la vaisselle représente près de 27 000 emplois directs.

Deuxièmement, les quatre affaires montrent le large éventail d'activités de contournement et la détermination employée par les producteurs-exportateurs chinois. L'enquête sur le contournement dans le secteur des articles de table a été la plus grande procédure anticontournement de la Commission à ce jour en termes de ressources engagées: la Commission a enquêté sur 50 producteurs chinois, et 20 enquêteurs de la Commission ont effectué des vérifications sur place auprès d'environ 40 sociétés chinoises dans le délai obligatoire de 9 mois. La Commission a constaté que de nombreux exportateurs ayant un taux de droit inférieur (principalement 17,9 %) exportaient sous leur propre nom des marchandises provenant de producteurs ayant un taux de droit supérieur (36,1 %), bénéficiant ainsi délibérément et à tort d'un droit plus bas.

Par conséquent, dans de nombreux cas, les autorités douanières n'ont pas pu percevoir le montant correct du droit antidumping sur les importations d'articles de table. L'enquête de la Commission a identifié plus de 30 exportateurs chinois qui se sont livrés à ce type de comportement illégal. Comme ces sociétés ont fait un usage abusif de leur taux de droit individuel avantageux, la Commission les a soumises au taux de droit plus élevé applicable (36,1 %).

Une meilleure réglementation

Les conclusions de l'enquête sur les articles de table ont démontré le risque de canalisation des exportations sous une fausse identité. Afin de réduire ce risque, la Commission a élaboré des normes de contrôle et d'application plus strictes.

Par exemple, la Commission a renforcé les conditions d'application du taux de droit individuel avantageux. Les importateurs qui souhaitent bénéficier des taux de droit individuels doivent présenter une série de documents supplémentaires.

En outre, dans les futurs règlements d'exécution instituant des mesures, la Commission rappellera que les autorités douanières des États membres doivent effectuer les contrôles nécessaires au-delà du simple examen de ces documents.

OLAF

En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures, la Commission travaille en étroite collaboration avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), dans le but de prévenir et de détecter la fraude. Des détails supplémentaires sont présentés dans le DTS en annexe.

II.2 Application des IDC aux livraisons effectuées dans la zone du plateau continental de l'UE et la zone économique européenne (ZEE)

Avant la mise en œuvre complète de la modernisation des IDC[15], il existait un écart important en matière d'application territoriale des droits antidumping et antisubventions. Ces droits avaient la même portée territoriale que les droits de douane, c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient être appliqués qu'en relation avec le territoire douanier de l'UE. Toutefois, ce dernier ne comprend ni le plateau continental ni la zone économique exclusive (ZEE) des États membres. Pourtant, l'activité économique dans la zone du plateau continental et ZEE inclut l'utilisation de marchandises qui sont généralement soumises à des mesures IDC, notamment les tuyaux et les tubes, ainsi que les produits utilisés pour la production d'énergie éolienne.

Afin de combler cette importante lacune dans l'application de ses règles IDC, l'UE a suivi une méthode en deux étapes. Premièrement, dans le cadre de la modernisation des IDC, les colégislateurs ont décidé que les mesures antidumping et antisubventions pouvaient en principe s'appliquer également aux livraisons effectuées dans la zone du plateau continental et la ZEE de l'UE. Deuxièmement, comme la législation douanière ne s'applique qu'au territoire douanier, la Commission a créé un outil législatif douanier ad hoc qui garantit que la législation douanière de l'UE peut s'appliquer *mutatis mutandis* à la perception des droits antidumping et antisubventions sur les livraisons effectuées dans la zone du plateau continental et la ZEE. Le processus législatif a été finalisé le 3 juillet 2019[16] et l'outil douanier est opérationnel et pleinement applicable depuis le 4 novembre 2019.[17] Le nouvel outil prévoit également la possibilité d'enregistrer les importations effectuées dans la zone du plateau continental et la ZEE, ce qui permet à la Commission à la fois d'obtenir les données statistiques nécessaires et d'appliquer des mesures de défense commerciale avec effet rétroactif le cas échéant.

15 JO L 143 du 7.6.2018, p. 1.
16 JO L 179 du 3.7.2019, p. 12.
17 JO C 366 du 30.10.2019, p. 61.

III. EFFICACITE DE L'APPLICATION DES MESURES RECENTES

L'objectif même de l'application des IDC consiste à rétablir des conditions commerciales équitables entre les importations et les biens produits dans l'UE. Si un pays tiers exporte des produits à des prix artificiellement bas (en raison d'un dumping ou de subventions), il en résultera souvent un préjudice pour les entreprises de l'UE et une distorsion des flux commerciaux d'autres origines (c'est-à-dire des importations équitables provenant de pays tiers qui ne font pas l'objet de dumping ou de subventions). L'objectif des mesures IDC de l'UE est de remédier à l'effet préjudiciable causé par les importations déloyales. Le recours consiste généralement à ajouter un droit antidumping ou un droit compensateur au prix à l'importation. En conséquence, ces importations diminuent normalement, car elles ne sont plus compétitives - ne bénéficiant pas sur le marché de l'UE ni de l'effet de dumping ni de subventions.

III.1 Diminution des importations préjudiciables

Lorsqu'une enquête est ouverte, la première mesure que la Commission peut adopter est l'enregistrement des importations, dans l'optique de la perception rétroactive de droits au moment de l'institution des mesures définitives. Dans de nombreux cas, cet enregistrement a déjà un certain effet correctif - les importateurs anticipent le risque de devoir payer, dans un avenir proche, les droits qui pourraient résulter des conclusions de l'enquête.

Toutefois, c'est après l'institution même des mesures que les importations faisant l'objet de dumping ou de subventions diminuent le plus. Le ratio de diminution des importations après l'institution de mesures peut constituer un bon indicateur de l'efficacité de ces dernières. Il indique dans quelle mesure les importations à des prix déloyaux sont éliminées du marché de l'UE. L'évolution de ce ratio permet, dans de nombreux cas, de tirer des conclusions sur l'efficacité et la bonne application des mesures de l'UE. En effet, une légère baisse des importations à la suite de l'institution de droits antidumping ou compensateurs peut signaler des tentatives d'absorption ou de contournement de ces derniers. Comme indiqué précédemment, la bonne application des mesures est primordiale pour leur efficacité.

Le tableau ci-dessous montre l'effet des mesures de l'UE adoptées au cours des années 2017-2018 sur les flux d'importation des produits concernés[18]:

[18] Comparaison entre les importations réalisées avant [c'est-à-dire au cours de la période d'enquête (PE)] et après l'institution des mesures (au cours de la période comprise entre octobre 2018 et septembre 2019, pour laquelle les données complètes les plus récentes étaient disponibles au moment de la finalisation du présent rapport)

Produit faisant l'objet de mesures (pays d'origine)	Diminution en % des importations
Articles en fonte originaires de Chine	-57 %
Aciers résistants à la corrosion originaires de Chine	-100 %
Bicyclettes électriques originaires de Chine	-83 %
Tôles fortes originaires de Chine	-99 %
Produits plats laminés à chaud originaires du Brésil, de Chine, d'Iran, de	-71 %
Pneumatiques neufs et rechapés pour autobus ou camions originaires de	-74 %
Barres d'armature originaires de Biélorussie	-86 %
Tubes sans soudure en fer ou en acier originaires de Chine	-98 %
Accessoires de tuyauterie en acier inoxydable à souder bout à bout	-81 %
Papiers thermosensibles originaires de la Rép. de Corée (Corée)	-90 %
Diminution moyenne	**-80 %**

Source: Calculs propres basés sur les statistiques Comext (en kg), sauf pour les *bicyclettes électriques* et les *pneus*, pour lesquels les données douanières des États membres sur les unités importées ont été utilisées

Comme le montre le tableau ci-dessus, dans le cas des *articles en fonte*, les importations ont diminué de 57 % à la suite de l'institution des mesures en février 2019. Ce chiffre est inférieur au taux moyen de diminution observé dans les cas récents. En ce qui concerne ce produit, la Commission a ouvert une enquête anti-absorption des mesures le 18 décembre 2019. L'ouverture de cette enquête s'appuyait sur des éléments de preuve indiquant qu'après la période d'enquête initiale, et suite à l'institution des droits antidumping provisoires, les prix à l'exportation du produit chinois avaient diminué. Cette baisse aurait pu réduire les effets correctifs des mesures en vigueur. Les éléments de preuve mis à la disposition de la Commission indiquaient que la baisse des prix à l'exportation ne pouvait pas s'expliquer par une diminution du prix de la principale matière première ou par une modification de l'assortiment de produits. Les éléments de preuve ont également montré que des gros volumes d'articles en fonte ont continué à être importés dans l'Union, ce que les chiffres ci-dessus relatifs aux importations corroborent également. Les résultats de cette enquête anti-absorption seront disponibles en 2020.

III.2 Des sources d'approvisionnement plus diversifiées

Le bon fonctionnement de l'économie de l'UE ne dépend pas seulement des exportations, mais aussi des importations. À cet égard, les mesures de l'UE en matière d'IDC ne concernent que les importations qui sont déloyales et préjudiciables. Ces mesures IDC ont pour effet que ces importations déloyales et préjudiciables sont normalement remplacées par la production de l'UE ou par des importations en provenance d'autres pays, pour lesquels il n'existe aucune preuve de prix déloyal (et qui ne sont donc soumis à aucune mesure). Ainsi, les droits antidumping et antisubventions **rétablissent des conditions de concurrence équitables tant**

pour l'industrie de production de l'UE que pour les fournisseurs des autres pays tiers, ce qui permet aux utilisateurs de l'UE de continuer à bénéficier de sources d'approvisionnement diversifiées. Le tableau ci-dessous montre la manière dont la part des biens produits dans l'UE et des importations non préjudiciables dans la consommation totale de l'UE a évolué après l'institution des mesures[19]:

	Avant les mesures[20]	**Après les mesures[21]**
Part de marché de l'UE des biens produits dans l'UE:		
Radiateurs en aluminium originaires de Chine	76 %	95 %
Accessoires de tuyauterie originaires de Corée, de Malaisie, de Russie et de Turquie[22]	72 %	59 %
Produits en acier à revêtement organique originaires de Chine	76 %	85 %
Feuille d'aluminium en petits rouleaux originaires de Chine	85 %	92 %
Articles en céramique pour la table et la cuisine originaires de Chine	21 %	31 %
Accessoires de tuyauterie filetés, moulés, en fonte malléable, originaires de Chine et de Thaïlande	39 %	63 %
Part de marché de l'UE des importations déloyales préjudiciables[23]:		
Radiateurs en aluminium originaires de Chine	24 %	3 %
Accessoires de tuyauterie originaires de Corée, de Malaisie, de Russie et de Turquie	22 %	21 %
Produits en acier à revêtement organique originaires de Chine	14 %	0 %
Feuille d'aluminium en petits rouleaux originaires de Chine	13 %	2 %
Articles en céramique pour la table et la cuisine originaires de la Chine[24]	67 %	56 %
Accessoires de tuyauterie filetés, moulés, en fonte malléable, originaires de Chine et de Thaïlande	52 %	26 %
Part de marché de l'UE des importations équitables[25]:		
Radiateurs en aluminium originaires de Chine	0 %	2 %
Accessoires de tuyauterie originaires de Corée, de Malaisie, de Russie et de Turquie	6 %	20 %

19 Données basées sur les récents réexamens de mesures parvenant à expiration. Tous les cas sélectionnés représentent des mesures qui ont fait l'objet d'un premier réexamen qui s'est conclu en 2019 par une prolongation.

20 Données relatives à la PE de l'enquête initiale.

21 Données relatives à la PE du dernier réexamen des mesures parvenant à expiration.

22 Alors que les mesures sur ce produit sont en place depuis 2002, les mesures visant la Russie ont été revues pour la première fois (et prolongées).

23 Importations soumises à des mesures de l'UE.

24 En ce qui concerne les *articles en céramique pour la table et la cuisine*, les chiffres ne tiennent pas encore compte de l'effet des récentes mesures anticontournement (voir section II.I).

25 Importations en provenance de tous les autres pays tiers non soumis aux mesures de l'UE.

Produits en acier à revêtement organique originaires de Chine	10 %	15 %
Feuille d'aluminium en petits rouleaux originaires de Chine	1 %	6 %
Articles en céramique pour la table et la cuisine originaires de Chine	12 %	13 %
Accessoires de tuyauterie filetés, moulés, en fonte malléable, originaires de Chine et de Thaïlande	8 %	10 %

Source: Règlements de l'UE.

III.3 Emplois de l'UE protégés par les mesures de défense commerciale

Comme indiqué plus haut, les importations faisant l'objet de dumping ou de subventions causent ou menacent de causer un préjudice aux entreprises de l'UE, mettant en péril la viabilité des entreprises de l'UE et, partant, des emplois dans l'Union. En rétablissant des conditions commerciales non préjudiciables, les mesures de défense commerciale contribuent à préserver l'emploi dans les entreprises de l'UE. Dans le cadre de chaque enquête, la Commission calcule le nombre d'emplois de l'UE qui sont directement affectés à la fabrication du produit concerné dans les entreprises lésées par les importations faisant l'objet de dumping ou de subventions. Ce nombre donne une idée de la manière dont les mesures de défense commerciale de l'UE contribuent, en protégeant les emplois industriels, à maintenir une économie européenne prospère. À la fin de l'année 2019, les 137 mesures antidumping et antisubventions de l'UE protégeaient de la concurrence déloyale quelque **343 000** emplois directs dans l'UE. Les mesures instituées en 2019 ont contribué à augmenter de **23 000** le nombre d'emplois bénéficiant des mesures IDC.

III.4 Un nouveau système pour contrôler l'efficacité des mesures

La Commission est en train d'élaborer un nouveau système interne qui permettra de mieux contrôler l'efficacité des mesures en vigueur.

Le système intégrera en un seul lieu de stockage des informations sur les flux commerciaux et les chiffres de l'emploi liés aux enquêtes et aux mesures. La Commission actualisera régulièrement les données.

Il sera ainsi possible de comparer les chiffres relatifs aux importations de produits soumis à des mesures aux données sur les importations déclarées pour les périodes précédant l'institution de mesures, rendant ainsi possible une évaluation rapide de l'efficacité et de l'incidence des mesures. En outre, le système stockera également des informations sur la rentabilité, l'emploi et les investissements provenant de réexamens ultérieurs des mesures parvenant à expiration, ce qui permettra de suivre l'évolution de la situation économique de l'industrie de l'Union.