II

(Actes non législatifs)

RÈGLEMENTS

RÈGLEMENT D'EXÉCUTION (UE) 2019/1344 DE LA COMMISSION

du 12 août 2019

instituant un droit compensateur provisoire sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne ([1]), et notamment son article 12,

après consultation des États membres,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

1.1. Ouverture

(1) Le 6 décembre 2018, la Commission européenne (ci-après la «Commission») a ouvert une enquête antisubventions concernant les importations dans l'Union européenne (ci-après l'«Union») de biodiesel originaire d'Indonésie (ci-après le «pays concerné») conformément à l'article 10 du règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne (ci-après le «règlement de base»). Elle 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 22 octobre 2018 par le European Biodiesel Board (ci-après l'«EBB» ou le «plaignant») au nom de producteurs représentant 32 % de la production totale de l'Union. Des producteurs représentant 63 % de la production totale de biodiesel de l'Union ont soutenu la plainte.

(3) Avant l'ouverture de l'enquête antisubventions, la Commission a avisé les pouvoirs publics indonésiens 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. Les pouvoirs publics indonésiens ont accepté l'invitation, et des consultations se sont tenues le 3 décembre 2018. Lors de ces consultations et des échanges ultérieurs avec les pouvoirs publics indonésiens, il a été pris dûment note des observations formulées par ces derniers. Toutefois, aucune solution mutuellement convenue n'a pu être dégagée.

(4) Après la publication de l'avis d'ouverture, la Commission a reçu des observations au sujet de l'ouverture de la part du groupe Wilmar, un producteur-exportateur (ci-après «Wilmar»). Dans ses observations, celui-ci faisait valoir que:

a) la plainte ne contenait pas suffisamment d'éléments prouvant un subventionnement pour justifier l'ouverture d'une procédure;

b) les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas mis en place de régime de subventions bénéficiant à l'industrie du biodiesel; et que

c) même si l'enquête devait mettre au jour un régime de subventions des pouvoirs publics indonésiens, Wilmar n'a bénéficié d'aucune subvention au titre d'un tel régime.

([1]) JO L 176 du 30.6.2016, p. 55.
([2]) JO C 439 du 6.12.2018, p. 16.

(5) Les pouvoirs publics indonésiens ont également soutenu à un stade ultérieur de l'enquête que la plainte ne contenait pas suffisamment d'éléments prouvant l'existence de subventions pour justifier l'ouverture d'une procédure.

(6) En ce qui concerne les différents régimes de subventions mentionnés dans la plainte, Wilmar a allégué à titre préliminaire que l'EBB n'avait pas fourni d'éléments de preuve suffisants de l'existence d'une quelconque subvention et que la plainte était par conséquent infondée.

(7) Concernant en particulier la taxe et le prélèvement à l'exportation institués par les pouvoirs publics indonésiens sur l'huile de palme brute (ci-après l'«HPB»), Wilmar a prétendu que le plaignant n'avait pas fourni suffisamment d'éléments susceptibles de prouver une action de charger ou d'ordonner des pouvoirs publics indonésiens à l'égard des producteurs d'HPB indonésiens.

(8) En outre, Wilmar a affirmé qu'aucun des régimes de subventions mentionnés dans la plainte ne constituait un subventionnement à l'exportation. Qui plus est, selon Wilmar, les régimes de subventions présumés n'incitaient pas les producteurs de biodiesel indonésiens à vendre du biodiesel à l'exportation, mais à atteindre les objectifs nationaux de mélange de biodiesel et de diesel minéral ([3]).

(9) Enfin, Wilmar a fait valoir que la plainte n'apportait pas d'éléments de preuve suffisants d'une menace de préjudice important causé par les importations de biodiesel indonésien dans l'Union et que, en tout état de cause, les importations de biodiesel indonésien n'ont pas causé un tel préjudice.

(10) S'agissant des éléments de preuve indiquant l'existence de subventions préjudiciables au stade de l'ouverture, la Commission a mis à disposition la version publique de la plainte et a fourni son analyse concernant les éléments de preuve disponibles à ce stade dans la note relative au caractère suffisant des éléments de preuve; l'enquête a été ouverte sur cette base. Par conséquent, contrairement à ce que prétend Wilmar, la Commission a considéré et étayé dans la note qu'il existait des éléments de preuve suffisants tendant à démontrer l'existence d'un subventionnement préjudiciable.

(11) Le 19 juin 2019, la Commission a reçu une communication de Wilmar faisant notamment valoir que l'industrie de l'Union n'était pas menacée d'un préjudice important causé par les importations de biodiesel indonésien.

(12) Toutefois, l'avis d'ouverture précisait que toute information pour le stade des conclusions provisoires devait être soumise dans les 70 jours suivant la date de publication de l'avis. Ce délai a expiré le 14 février 2019. De ce fait, la partie de la communication relative à la menace d'un préjudice n'a pas pu être traitée au stade provisoire et sera examinée au stade définitif de l'enquête. En outre, le point 5.2 de l'avis d'ouverture précisait que toute observation relative à la plainte, y compris les questions relatives au préjudice et au lien de causalité, devait être soumise dans les 37 jours suivant la date de sa publication. Les parties intéressées ayant présenté des communications écrites ou fourni des données après le 14 février 2019 sont invitées à indiquer, conjointement avec leurs observations sur les mesures provisoires, si elles considèrent encore ces communications comme pertinentes pour la présente enquête, en spécifiant de quelle manière il convient de prendre en considération ces informations au stade définitif.

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

(13) L'enquête relative aux subventions et au préjudice a porté sur la période comprise entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2018 (ci-après la «période d'enquête» ou «PE»). L'analyse des tendances utiles pour la détermination du préjudice a porté sur la période comprise entre le 1er janvier 2015 et la fin de la période d'enquête (ci-après la «période considérée»). Le cas échéant, la Commission a également examiné des données postérieures à la période d'enquête.

1.3. **Parties intéressées**

(14) Dans l'avis d'ouverture, les parties intéressées ont été invitées à prendre contact avec la Commission en vue de participer à l'enquête. De plus, la Commission a expressément informé le plaignant, d'autres producteurs de l'Union connus, les producteurs-exportateurs connus et les pouvoirs publics indonésiens, les importateurs, fournisseurs et utilisateurs connus, les négociants ainsi que les associations notoirement concernées de l'ouverture de l'enquête, et les a invités à y participer.

(15) Les parties intéressées ont eu l'occasion de formuler des observations concernant l'ouverture de l'enquête et de demander à être entendues par la Commission et/ou par le conseiller-auditeur dans le cadre des procédures commerciales.

([3]) Dans le présent règlement, le diesel minéral désigne un diesel conventionnel d'origine fossile.

1.4. **Échantillonnage**

(16) Dans son 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.

1.4.1. *Échantillonnage des producteurs de l'Union*

(17) Dans son avis d'ouverture, la Commission a indiqué qu'elle avait provisoirement sélectionné un échantillon de producteurs de l'Union. La Commission a sélectionné l'échantillon en se fondant sur le plus grand volume représentatif de production sur lequel l'enquête pouvait raisonnablement porter, compte tenu du temps disponible.

(18) L'échantillon provisoire comptait trois producteurs de l'Union et représentait une vaste étendue géographique. Les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon représentaient plus de 18 % du volume de production total de l'industrie de l'Union. La Commission a invité les parties intéressées à formuler des observations sur l'échantillon provisoire.

(19) La Commission a reçu de Wilmar des observations sur l'échantillon provisoire relatives à la taille de celui-ci, dans lesquelles il faisait valoir qu'un échantillon composé de trois producteurs n'était pas suffisant et demandait qu'un autre groupe de sociétés, Biopetrol, formé de deux producteurs, soit ajouté à l'échantillon de producteurs de l'Union.

(20) La Commission a considéré que l'échantillon composé des trois plus grands producteurs de biodiesel de l'Union était représentatif (y compris sur le plan géographique) et que l'enquête ne pouvait pas raisonnablement porter sur un échantillon plus large compte tenu du temps disponible. Cet argument a donc été rejeté.

1.4.2. *Échantillonnage des importateurs*

(21) Afin de décider s'il était nécessaire de procéder par échantillonnage et, dans l'affirmative, de déterminer la composition de l'échantillon, la Commission a invité les importateurs indépendants à fournir les informations requises dans l'avis d'ouverture.

(22) Deux importateurs indépendants ont communiqué les informations demandées et ont accepté d'être inclus dans l'échantillon. L'un d'entre eux a importé des quantités négligeables et ne les a pas revendues durant la période d'enquête, de sorte que l'enquête de la Commission n'a porté que sur l'autre importateur indépendant. Étant donné le faible nombre d'importateurs indépendants ayant coopéré, la Commission a décidé qu'un échantillonnage n'était pas nécessaire.

1.4.3. *Échantillonnage des producteurs-exportateurs en Indonésie*

(23) Afin de déterminer s'il était nécessaire de procéder à un échantillonnage et, le cas échéant, de constituer un échantillon, la Commission a invité tous les producteurs-exportateurs en Indonésie à fournir les informations requises dans l'avis d'ouverture. De plus, la Commission a demandé aux autorités indonésiennes d'identifier et/ou de contacter d'éventuels autres producteurs-exportateurs susceptibles de vouloir participer à l'enquête.

(24) Quatre producteurs-exportateurs du pays concerné ont fourni les informations demandées et ont accepté d'être inclus dans l'échantillon. Les sociétés ou groupes de sociétés ayant répondu représentaient 100 % des exportations vers l'Union au cours de la période d'enquête. En raison du nombre limité de producteurs-exportateurs et du niveau élevé de coopération, la Commission a décidé de ne pas procéder à un échantillonnage, mais plutôt d'enquêter sur l'ensemble des producteurs-exportateurs indonésiens.

1.4.4. *Réponses au questionnaire et visites de vérification*

(25) La Commission a envoyé des questionnaires aux pouvoirs publics indonésiens, aux quatre producteurs-exportateurs, aux trois producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon et à deux importateurs indépendants de biodiesel.

(26) La Commission a reçu des réponses au questionnaire de la part des pouvoirs publics indonésiens, de tous les groupes de producteurs-exportateurs, de tous les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon et des deux importateurs indépendants.

(27) La Commission a recherché et vérifié toutes les informations jugées nécessaires aux fins de la détermination des subventions, du préjudice (y compris la menace de préjudice) en résultant et de l'intérêt de l'Union. Une visite de vérification a eu lieu dans les locaux des pouvoirs publics indonésiens, du ministère du commerce de la République d'Indonésie, à Jakarta, à laquelle des fonctionnaires d'autres ministères concernés ont également participé.

(28) Des visites de vérification au titre de l'article 26 du règlement de base ont été effectuées dans les locaux des sociétés suivantes:

Producteurs de l'Union et sociétés liées:

— Masol Iberia Biofuel, S.L.U., El Grao (Castellón) et Campa Iberia S.A.U., Barcelone, Espagne

— Saipol, Grand-Couronne, France

— Verbio Vereinigte BioEnergie AG, Leipzig, Allemagne

Importateur indépendant:

— Gunvor BV, Genève, Suisse ([4])

Producteurs-exportateurs en Indonésie et sociétés liées:

— Groupe Wilmar:

  — PT Wilmar Nabati Indonesia, Medan

  — PT Wilmar Bioenergi Indonesia, Medan

  — Wilmar Trading Pte. Ltd, Singapour

— Groupe Musim Mas:

  — PT Intibenua Perkasatama, Medan

  — PT Musim Mas, Medan

  — Inter-Continental Oils & Fats Pte. Ltd, Singapour

  — Campa Iberia S.A.U., Barcelone, Espagne

  — IM Biofuel Italy S.R.L., Milan, Italie

— PT Ciliandra Perkasa, Jakarta, et First Resources Trading Pte. Ltd, Singapour

— Groupe Permata:

  — PT Pelita Agung Agrindustri, Medan

  — PT Permata Hijau Palm Oleo, Medan

  — Virgoz Oils & Fats Pte. Ltd, Singapour

(29) À la suite des réponses aux questionnaires, des demandes d'informations complémentaires et des visites de vérification, et comme il est expliqué plus en détail aux considérants 219 à 227 ci-dessous, la Commission a constaté que les pouvoirs publics indonésiens ainsi que Wilmar n'avaient pas pleinement coopéré à l'enquête. Plus précisément:

a) PT Perkebunan Nusantara (ci-après «PTPN»), un producteur d'HPB détenu à 100 % par les pouvoirs publics indonésiens, n'a pas répondu à l'annexe B du questionnaire de ces pouvoirs publics dans le délai imparti, bien qu'il soit l'une des entreprises qui ont été invitées à répondre; et

b) Wilmar n'a pas apporté de réponse complète au tableau 2 de la demande d'informations complémentaires; en particulier, il n'a fourni les données requises que partiellement.

(30) En conséquence, la Commission a envoyé aux pouvoirs publics indonésiens ainsi qu'au groupe Wilmar une lettre au titre de l'article 28 se limitant aux informations spécifiques qu'ils n'avaient pas fournies. La Commission a donc utilisé les données disponibles pour suppléer aux informations manquantes.

2. **PRODUIT CONCERNÉ ET PRODUIT SIMILAIRE**

2.1. **Produit concerné**

(31) Le produit concerné correspond aux esters monoalkyles d'acides gras et/ou aux gazoles paraffiniques obtenus par synthèse et/ou hydrotraitement, d'origine non fossile, communément dénommés «biodiesel», purs ou sous forme de mélange, originaires d'Indonésie (ci-après le «produit concerné»).

(32) L'enquête a montré que le biodiesel produit en Indonésie est principalement de l'ester méthylique d'huile de palme (ci-après l'«EMP»), qui est dérivé de l'huile de palme. Le biodiesel produit dans l'Union, en revanche, est essentiellement de l'ester méthylique de colza (ci-après l'«EMC»), mais il est aussi obtenu à partir d'autres matières premières, dont des huiles usagées et des huiles vierges.

([4]) La vérification effectuée auprès de l'importateur indépendant, établi en Suisse, a porté sur les importations dans l'UE.

(33) L'EMP et l'EMC appartiennent tous deux à la catégorie des esters monoalkyles d'acides gras. Le terme «ester» fait référence à la transestérification des huiles végétales, à savoir le mélange de l'huile avec de l'alcool, ce qui produit le biodiesel et, en tant que sous-produit, la glycérine. L'adjectif «méthylique» renvoie au méthanol, l'alcool le plus couramment utilisé dans ce processus. Les esters monoalkyles d'acides gras sont également connus sous le nom d'«esters méthyliques d'acides gras» ou «EMAG».

(34) Bien que l'EMP et l'EMC soient tous deux des esters monoalkyles d'acides gras, ils ont par ailleurs des propriétés physiques et chimiques en partie différentes, et notamment une température limite de filtrabilité (ci-après la «TLF») différente. La TLF correspond à la température à laquelle un carburant bouche un filtre à carburant, du fait de la cristallisation ou de la gélification de certains composants du carburant. Pour l'EMC, la TLF peut être de – 14 °C tandis que pour l'EMP, elle est d'environ 13 °C. Le marché décrit souvent le biodiesel à une TLF particulière comme EMAGX, par exemple EMAG0 ou EMAG5.

(35) Le produit concerné relève actuellement des codes NC ex 1516 20 98 (codes TARIC 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 et 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (codes TARIC 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 et 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (code TARIC 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (codes TARIC 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 et 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (codes TARIC 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 et 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (codes TARIC 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 et 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (codes TARIC 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 et 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (codes TARIC 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 et 3824 99 92 20), 3826 00 10 et ex 3826 00 90 (codes TARIC 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 et 3826 00 90 30).

2.2. **Produit similaire**

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

a) le produit concerné;

b) le produit fabriqué et vendu sur le marché intérieur de l'Indonésie;

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

(37) La Commission a décidé qu'aux fins de la présente enquête ces produits constituaient donc des produits similaires au sens de l'article 2, point c), du règlement de base.

3. **SUBVENTIONNEMENT**

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

(38) Sur la base des informations disponibles, y compris celles fournies dans la plainte, l'avis d'ouverture et les réponses au questionnaire de la Commission, cette dernière a enquêté sur les allégations de subventionnement pratiqué par les pouvoirs publics indonésiens au moyen des programmes de subventions suivants:

a) le transfert direct de fonds, comme des subventions directes octroyées par l'intermédiaire du Fonds de subvention pour le biodiesel (Biodiesel Subsidy Fund);

b) le soutien de l'industrie du biodiesel par les pouvoirs publics, y compris à travers la fourniture d'huile de palme brute moyennant une rémunération moins qu'adéquate;

c) le soutien de l'industrie du biodiesel par les pouvoirs publics, notamment au travers de recettes publiques abandonnées ou non perçues, comme des avantages liés à l'impôt sur le revenu pour des investissements cotés, des subventions à l'implantation industrielle, des avantages fiscaux aux industries pionnières, un régime d'exemption de droits à l'importation et une exonération fiscale en matière de TVA;

d) la fourniture de financements et de garanties à l'exportation à des conditions préférentielles par la banque indonésienne d'import-export (Indonesian Eximbank).

3.2. **Soutien de l'industrie du biodiesel par les pouvoirs publics au moyen du transfert direct de fonds par l'intermédiaire du Fonds de subvention pour le biodiesel**

3.2.1. *La plainte et le régime de subventions*

(39) Le plaignant a affirmé que les pouvoirs publics indonésiens soutenaient l'industrie du biodiesel en accordant aux producteurs indonésiens de biodiesel des subventions dont le montant correspond à la différence entre le prix de référence des pouvoirs publics pour le biodiesel et le prix auquel les sociétés pétrolières achètent le biodiesel, à savoir le prix de référence du gazole.

(40) L'enquête a établi que le Fonds de subvention pour le biodiesel, qui fait partie du Fonds de plantation des palmiers à huile (Oil Palm Plantation Fund - OPPF), a été créé en 2015 par le règlement présidentiel 61/2015.

(41) Ce dernier a confié à une agence, l'Agence de gestion du Fonds de plantation des palmiers à huile (Oil Palm Plantation Fund Management Agency) (ci-après l'«agence de gestion») le recouvrement des prélèvements à l'exportation sur les produits à base d'huile de palme, en application du règlement n°133/PMK.05/2015 du ministre des finances.

(42) L'argent recouvré par les autorités douanières au travers des prélèvements à l'exportation sur les produits à base d'huile de palme constitue le financement de l'OPPF, et ce dernier est formellement contrôlé par l'agence de gestion.

(43) Le prélèvement à l'exportation est d'autant plus conséquent que la position de chaque produit spécifique dans la chaîne de valeur est plus élevée: le prélèvement à l'exportation sur l'huile de palme brute au cours de la période d'enquête était fixé à 50 USD/tonne tandis que le prélèvement sur les produits dérivés, y compris le biodiesel, s'établissait à 20 USD/tonne.

(44) Par les règlements présidentiels 24/2016 et 26/2016, les pouvoirs publics indonésiens ont précisé que le mandat du Fonds de subvention pour le biodiesel incluait l'achat et l'utilisation de biodiesel sur le marché intérieur. En particulier, les pouvoirs publics indonésiens indiquent que l'OPPF sera utilisé pour soutenir les achats de biodiesel par les entités désignées par des organismes d'État.

(45) Le règlement présidentiel 26/2016 prévoit plus précisément dans son article 9, paragraphe 1 que «[l]e directeur général d'EBTKE désigne l'entité de Petrofuel qui est chargée de l'achat de biodiesel conformément à l'article 4, dans le cadre du financement par l'agence de gestion du Fonds, en appliquant la politique définie par le comité directeur de l'agence de gestion du Fonds» et dans son article 9, paragraphe 8, que «[s]ur la base de l'autorisation ministérielle visée au paragraphe 7, le directeur général d'EBTKE désigne, au nom du ministre: a. les producteurs de biodiesel qui participeront aux marchés publics pour le biodiesel; et b. le volume de biodiesel fixé pour chaque producteur de biodiesel». En outre, le comité directeur de l'agence de gestion est composé exclusivement de fonctionnaires de différents ministères de l'État.

(46) Les producteurs de biodiesel qui choisissent de prendre part aux marchés et se sont vu attribuer un quota en vertu du règlement susmentionné sont tenus de vendre la quantité mensuelle de biodiesel fixée à l'«entité de Petrofuel». À ce jour, les pouvoirs publics indonésiens ont désigné les sociétés suivantes comme entités de Petrofuel:

a) PT Pertamina (ci-après «Pertamina»), une compagnie pétrolière et gazière appartenant à l'État, et

b) PT AKR Corporindo Tbk (ci-après «AKR»), une compagnie pétrolière et gazière privée.

(47) L'OPPF prévoit un mécanisme de paiement spécifique au moyen duquel Pertamina (et pour quelques petits volumes, AKR) paie aux producteurs de biodiesel le prix de référence du diesel (au lieu du prix réel du biodiesel qui, au cours de la période d'enquête, aurait été supérieur), tandis que la différence entre ce prix de référence du diesel et le prix de référence du biodiesel est versée par l'agence de gestion aux producteurs de biodiesel grâce aux fonds de l'OPPF.

(48) Le prix de référence pour le diesel comme pour le biodiesel est déterminé par le ministre de l'énergie et des ressources minérales, conformément à l'article 19 du règlement présidentiel 61/2015, comme suit:

a) Le prix de référence du diesel est basé sur les prix déclarés par Platts pour le pétrole à Singapour (MOPS) ([5]) et sur le coût de production du diesel en Indonésie.

b) En application du décret n° 2026/2017 du ministre des finances, le prix de référence du biodiesel est basé sur le prix intérieur de l'HPB, auquel s'ajoutent les coûts de transformation (de 125 USD/tonne jusqu'au 5 mai 2017 et de 100 USD/tonne ensuite). Au cours de la visite de vérification, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que le montant des coûts de transformation ajouté au prix intérieur de l'HPB fait l'objet d'un réexamen annuel, lequel ne conduit cependant pas nécessairement à sa modification. Les pouvoirs publics indonésiens ont en effet expliqué que si, lors de l'examen annuel, le montant du coût de transformation est toujours jugé approprié, aucune modification n'est effectuée.

(49) Plus exactement, chaque producteur de biodiesel – y compris l'ensemble des producteurs-exportateurs – facture à Pertamina (ou AKR, selon le cas) le volume de biodiesel que l'acheteur est tenu d'utiliser en vertu de l'obligation de mélange, et Pertamina (ou AKR) paie au producteur le prix de référence du diesel pour la période concernée. L'enquête a révélé que la grande majorité des ventes effectuées par les producteurs de biodiesel étaient destinées à Pertamina, tandis qu'une petite partie était destinée à AKR. De plus, les ventes à AKR étaient totalement identiques à celles faites à Pertamina, en ce qui concerne les prix et toutes les autres conditions y relatives. La Commission a donc concentré son analyse ci-dessous sur les ventes effectuées à Pertamina.

([5]) Le «MOPS» (abréviation de «Mean of Platts Singapore») est la moyenne d'un ensemble de cotations de produits pétroliers à Singapour publiée par S&P Global Platts

(50) Le producteur de biodiesel, afin d'obtenir le remboursement de la différence entre le prix payé par Pertamina et AKR (basé sur le prix de référence du diesel) et le prix de référence du biodiesel, envoie alors à l'agence de gestion une facture supplémentaire pour le même volume, accompagnée d'une liste de documents. Une fois que l'agence de gestion a reçu la facture et vérifié les éléments qu'elle contient, elle verse au producteur de biodiesel concerné la différence entre le prix de référence du diesel (payé par Pertamina ou AKR, selon le cas) et le prix de référence du biodiesel fixé pour la période en question.

(51) Dans le cadre de la présente enquête, la Commission a examiné si l'ensemble de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens pour soutenir l'industrie indonésienne du biodiesel moyennant les paiements effectués par l'agence de gestion constituait une subvention passible de mesures compensatoires.

(52) Pour établir l'existence d'une subvention passible de mesures compensatoires, trois éléments doivent être réunis: a) une contribution financière ou un soutien des revenus ou des prix; b) un avantage; et c) une spécificité (article 3 du règlement de base).

3.2.2. *Analyse*

3.2.2.1. Contribution financière

(53) La Commission a noté d'emblée que durant la période d'enquête tous les producteurs-exportateurs avaient choisi de participer aux marchés publics du biodiesel et étaient par conséquent tenus de vendre du biodiesel à Pertamina et à AKR. La Commission a également noté que durant la période d'enquête, le prix de référence du biodiesel était supérieur au prix de référence du diesel minéral. De ce fait, au cours de la période d'enquête, tous les producteurs-exportateurs ont reçu des paiements de l'OPPF.

(54) L'article 3, paragraphe 1, point a) i), du règlement de base dispose qu'il y a contribution financière des pouvoirs publics lorsqu'une pratique de ces pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds. Conformément aux dispositions de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (ci-après l'«accord SMC»), l'article 2 du règlement de base définit les «pouvoirs publics» comme étant tout organisme public du ressort territorial du pays d'origine ou d'exportation.

(55) L'Organe d'appel de l'OMC, dans son rapport sur les droits antidumping et compensateurs américains (Chine), a défini le terme «organisme public» comme «une entité qui possède ou exerce un pouvoir gouvernemental, ou en est investie» ([6]).

(56) La Commission a relevé que l'OPPF a été créé par un acte des pouvoirs publics indonésiens et que ceux-ci ont explicitement chargé l'agence de gestion d'effectuer des paiements aux producteurs de biodiesel.

(57) Premièrement, l'article 11 du règlement présidentiel 66/2018 a défini les attributions de l'OPPF en les élargissant de la manière suivante: «1) Les fonds recouvrés sont utilisés pour: a. le développement des ressources humaines pour la plantation des palmiers à huile; b. la recherche et le développement dans le domaine des plantations de palmiers à huile; c. la promotion des plantations de palmiers à huile; d. le rajeunissement des plantations de palmiers à huile; et e. les installations et infrastructures des plantations de palmiers à huile; 2) Les fonds recouvrés sont utilisés aux fins visées au paragraphe 1, et notamment pour répondre à la demande de produits des plantations de palmiers à huile pour l'alimentation, pour développer l'industrie de l'huile de palme en aval ainsi que pour l'achat et l'utilisation de biodiesel».

(58) Deuxièmement, dans son article 18, paragraphe 1, le règlement susmentionné dispose expressément que «le recours au Fonds pour la fourniture et l'utilisation de biodiesel visées à l'article 11, paragraphe 2, est censé couvrir la différence entre l'indice de prix du marché du diesel et l'indice de prix du marché du biodiesel».

(59) La Commission note donc que les actes juridiques mettant en œuvre l'OPPF confirment explicitement que ses fonds sont utilisés au profit des producteurs de biodiesel.

(60) À cette fin, conformément à l'article 1, paragraphe 4, du règlement présidentiel 61/2015, les pouvoirs publics indonésiens ont accordé à l'agence de gestion le droit d'utiliser les prélèvements à l'exportation et les taxes d'exportation instituées sur l'huile de palme et ses dérivés et ont imposé l'obligation d'acheter et d'utiliser du biodiesel. Dans la pratique cependant, le recouvrement est assuré par les autorités douanières. La Commission a donc estimé que l'agence de gestion possédait ou exerçait un pouvoir gouvernemental, ou en était investie.

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

(61) En conséquence, la Commission a conclu que le cadre juridique exposé ci-dessus confie effectivement à l'agence de gestion l'exercice de fonctions gouvernementales en ce qui concerne le secteur du biodiesel. La Commission en a conclu que l'agence de gestion agit comme un organisme public au sens de l'article 2, point b), du règlement de base, lu conjointement avec l'article 3, paragraphe 1, point a) i), du règlement de base, et conformément à la jurisprudence pertinente de l'OMC.

(62) En ce qui concerne le critère du «transfert direct de fonds», l'enquête a établi qu'après avoir reçu une facture des producteurs de biodiesel accompagnée de tous les documents appropriés ([7]) et après avoir effectué les vérifications adéquates, l'agence de gestion paie directement le montant dû (à savoir la différence entre le prix de référence du diesel et le prix de référence du biodiesel) aux producteurs de biodiesel. La Commission a par ailleurs fait observer que ni les pouvoirs publics indonésiens ni l'ensemble des producteurs-exportateurs ne contestaient le fait que l'agence de gestion effectuait des transferts directs en espèces/des virements bancaires aux producteurs qui vendaient du biodiesel à Pertamina et à AKR afin de compenser la différence entre le prix de référence du diesel minéral payé par Pertamina et AKR et le prix de référence du biodiesel. Dès lors, la Commission a considéré que les subventions accordées par l'agence de gestion constituaient un «transfert direct de fonds» au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) i), du règlement de base.

(63) À cet égard, l'argument avancé par les pouvoirs publics indonésiens, à savoir que les ressources financières utilisées par l'agence de gestion pour payer les producteurs de biodiesel étaient entièrement d'origine privée et que, par conséquent, il n'y avait pas de contribution financière, doit être rejeté. La Commission a en effet relevé que le règlement de base, conformément à l'accord SMC, ne prend pas en considération l'origine ou la nature (publique ou privée) des fonds transférés par les pouvoirs publics. Un examen visant à déterminer l'existence d'une contribution financière implique plutôt de considérer la nature de la transaction par laquelle un élément ayant une valeur économique est transféré par les pouvoirs publics. En d'autres termes, ce qui est important, c'est le fait que le transfert de fonds est imputable à l'État (par opposition aux fonds privés utilisés à la discrétion des opérateurs privés) ([8]). Un large éventail de transactions relève de la notion de «contribution financière» de l'article 1.1 a) 1). D'après les points i) et ii) de l'article 1.1 a) 1), une contribution financière peut prendre la forme d'un transfert direct de fonds par les pouvoirs publics ou d'un abandon de recettes publiques normalement exigibles ([9]). Comme il a été expliqué précédemment, l'agence de gestion, en tant qu'organisme public, a transféré directement aux producteurs de biodiesel des fonds provenant de l'OPPF, qui est alimenté par les prélèvements et les taxes d'exportation auxquels sont obligatoirement soumis les opérateurs publics et privés, ce qui correspond totalement à la définition de la contribution financière donnée par l'Organe d'appel.

(64) Outre les éléments relevés ci-dessus, la Commission a aussi constaté que les fonds dont dispose l'OPPF proviennent du recouvrement des prélèvements à l'exportation et des taxes d'exportation institués sur l'huile de palme brute et ses dérivés. Au cours de la visite de vérification, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que le prélèvement à l'exportation est recouvré par les autorités douanières avant l'exportation des marchandises et, en dépit de leur affirmation que ce prélèvement est destiné exclusivement à alimenter l'OPPF, ils n'ont pas pu démontrer qu'il était perçu en dehors des comptes spécifiques publics. En l'absence de preuve du contraire, la Commission a conclu que le prélèvement est recouvré dans le cadre du budget général de l'État. Le fait que le prélèvement est ensuite alloué à l'OPPF représente simplement la manière dont les pouvoirs publics indonésiens utilisent les recettes publiques perçues sur les prélèvements à l'exportation et sur les taxes d'exportation. En tout état de cause, l'OPPF est constitué de fonds qui sont perçus grâce aux prélèvements à l'exportation et les taxes d'exportation institués par les pouvoirs publics indonésiens, et ces fonds sont contrôlés par l'agence de gestion. De ce fait, il s'agit de ressources publiques, que celles-ci fassent ou non partie intégrante du budget de l'État.

(65) S'agissant de l'argument des pouvoirs publics indonésiens selon lequel le transfert de fonds de l'OPPF à destination des producteurs de biodiesel ne confère aucun avantage aux bénéficiaires du fait que les producteurs de biodiesel ont effectué plus de versements à l'OPPF qu'ils n'en ont reçus, la Commission fait remarquer ce qui

([7]) Conformément à l'article 13 du règlement 26/2006 du ministre de l'énergie et des ressources minérales, le producteur de biodiesel joint à la facture les documents suivants: i) une copie de la décision de la direction générale des nouvelles énergies, des énergies renouvelables et des économies d'énergie (ci-après l'«EBTKE») prise au nom du ministre et attestant que la société est autorisée à participer aux marchés du biodiesel et indiquant les quotas respectifs de biodiesel alloués sur la base de la capacité des producteurs respectifs; ii) une copie du contrat d'achat de biodiesel conclu entre Pertamina et le producteur de biodiesel concerné; iii) le certificat signé par Pertamina et le producteur de biodiesel concerné, revêtu du cachet des pouvoirs publics indonésiens et comportant les informations relatives au lieu de livraison, au volume et au type de biodiesel fourni/distribué et au montant des frais de transport; et iv) une copie de l'accord conclu entre l'agence de gestion du Fonds et le producteur de biodiesel concerné.

([8]) Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine*, WT/DS379/AB/R, adopté le 25 mars 2011, DSR 2011:V, p. 2869, paragraphes 284 et 309.

([9]) 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* – Recours du Canada à l'article 21:5 du mémorandum d'accord sur le règlement des différends, WT/DS257/AB/RW, adopté le 20 décembre 2005, DSR 2005:XXIII, p. 11357, paragraphe 52.

suit. Premièrement, les attributions de l'OPPF sont plus vastes que le simple soutien apporté à l'industrie du biodiesel. L'OPPF est plutôt l'expression d'une politique plus large des pouvoirs publics indonésiens qui englobe toute la chaîne de valeur de l'huile de palme. Tous les exportateurs d'huile de palme brute (et des produits transformés) contribuent au Fonds par l'intermédiaire du prélèvement auquel ils sont soumis lorsque leur produit est exporté. L'huile de palme brute peut être utilisée dans une large palette d'applications, telles que la consommation alimentaire, les cosmétiques et l'industrie chimique. Les prélèvements à l'exportation recouvrés pour l'OPPF ne sont donc pas exclusivement liés au transfert de fonds à destination de l'industrie du biodiesel, et aucune compensation automatique ne peut être réalisée.

(66) Deuxièmement, comme cela a déjà été expliqué ci-dessus au considérant 64, les fonds utilisés par l'agence de gestion proviennent dans leur totalité du budget général des pouvoirs publics indonésiens (allocation à l'OPPF). Le recouvrement du prélèvement à l'exportation est assuré par les autorités douanières et ces prélèvements sont versés au budget général de l'État. Les fonds utilisés ne correspondent donc pas à des paiements volontaires effectués par les producteurs de biodiesel qui sont alors utilisés en totalité au profit des producteurs de biodiesel (les producteurs de biodiesel ne pouvant pas en disposer à leur guise puisqu'ils n'ont aucun droit de regard sur l'utilisation qui est faite de l'OPPF). Les fonds sont recouvrés par les pouvoirs publics indonésiens au travers des prélèvements à l'exportation et des taxes d'exportation obligatoires, perçus pour certains sur les producteurs de biodiesel, mais aussi sur les producteurs d'HPB et d'autres producteurs de produits connexes de l'HPB. Les pouvoirs publics indonésiens décident ensuite d'utiliser ces ressources au profit des producteurs de biodiesel par l'intermédiaire de l'OPPF.

(67) La Commission a aussi noté que, dans leurs réponses au questionnaire, les producteurs-exportateurs avaient indiqué que la majeure partie de l'HPB utilisée dans la production de biodiesel était d'origine locale et n'était donc soumise ni à la taxe d'exportation ni au prélèvement à l'exportation. La Commission a donc supposé que les exportations d'HPB pour lesquelles les producteurs-exportateurs (ou, plus précisément, leurs producteurs d'HPB liés) ont payé des taxes d'exportation et des prélèvements à l'exportation concernaient des chaînes de valeur autres que la chaîne de valeur du biodiesel.

(68) Par conséquent, la Commission a conclu que les taxes d'exportation et prélèvements à l'exportation perçus par les pouvoirs publics indonésiens sur ces exportations n'étaient donc pas liés à l'industrie du biodiesel en tant que telle; pour cette raison, elle a rejeté l'argument des pouvoirs publics indonésiens selon lequel l'OPPF ne conférait aucun avantage aux bénéficiaires puisque les producteurs de biodiesel versaient davantage à l'OPPF qu'ils n'en retiraient. En fait, contrairement à l'allégation des pouvoirs publics indonésiens, pour ce qui est de la chaîne de valeur du biodiesel, les producteurs-exportateurs étaient mieux lotis, dans la mesure où ils ont reçu davantage de l'OPPF qu'ils n'ont versé.

(69) Au vu de ce qui précède, la Commission a conclu que tous les décaissements opérés par l'agence de gestion en faveur des producteurs de biodiesel constituaient une contribution financière sous la forme d'un transfert direct de fonds des pouvoirs publics conformément à l'article 3, paragraphe 1, point a) i), du règlement de base. Il ne fait aucun doute que dans le cadre des achats de biodiesel par Pertamina et AKR conformément aux exigences en matière de mélange, l'agence de gestion a compensé la différence entre le prix payé par Pertamina et AKR (sur la base du prix de référence pour le diesel minéral) et le prix de référence (plus élevé) pour le biodiesel. De ce point de vue, les producteurs de biodiesel ont reçu une subvention de la part des pouvoirs publics indonésiens, laquelle correspond au montant de cette différence ([10]).

3.2.2.2. Avantage

(70) Pour les raisons exposées ci-après, la Commission a considéré que les transferts directs effectués par l'agence de gestion confèrent un avantage aux producteurs-exportateurs.

(71) En effet, les producteurs-exportateurs bénéficient d'une situation plus favorable que celle qui aurait été la leur en l'absence de ce régime. Pour le dire plus simplement: le transfert de fonds effectué par l'agence de gestion s'apparente à des subventions, or le marché ne prévoit pas de subventions non remboursables. Ces subventions ont pour effet de placer les producteurs de biodiesel dans une situation plus favorable que celle qu'ils auraient connue dans le contexte du libre jeu du marché ([11]). En l'absence du régime en question, les producteurs de biodiesel n'obtiendraient de Pertamina et d'AKR rien de plus que le paiement du prix du diesel minéral.

(72) À la lumière de ce qui précède, la Commission a estimé que l'argent versé par l'agence de gestion aux producteurs de biodiesel pour le biodiesel vendu afin de compenser la différence entre le prix de référence du diesel payé par Pertamina et le prix de référence du biodiesel leur confère un avantage au sens de l'article 3, paragraphe 2, du règlement de base.

([10]) Voir les rapports de l'Organe d'appel: *Canada – Certaines mesures affectant le secteur de la production d'énergie renouvelable*, et: *Canada – Mesures relatives au programme de tarifs de rachat garantis*, WT/DS412/AB/R / WT/DS426/AB/R, adoptés le 24 mai 2013, DSR 2013:I, p. 7, paragraphes 5.119 et 5.120.

([11]) Rapport du groupe spécial, *États-Unis – Subventions concernant le coton Upland*, WT/DS257/R, Add.1 à add.3 et Corr.1, adopté le 21 mars 2005, tel que modifié par le Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS257/AB/R, DSR 2005:II, p. 299, paragraphe 7.1116.

3.2.2.3. Spécificité

(73) Premièrement, la Commission a fait remarquer que l'OPPF est disponible pour un nombre limité d'industries qui relèvent toutes de la chaîne de valeur de l'HPB. Cette limitation trouve directement son origine dans la législation applicable. Tout d'abord, le soutien de la chaîne de valeur de l'huile de palme est le principal objectif explicite du règlement présidentiel 61/2015 établissant l'OPPF. Dans son préambule, il est en effet indiqué que l'OPPF est nécessaire: «pour assurer le développement continu de la plantation de palmiers à huile, une stratégie nationale soutenue par la gestion du Fonds pour le développement continu de la plantation de palmiers à huile est nécessaire». Dans son article premier, ce règlement précise de plus que «la plantation de palmiers à huile recouvre toutes les activités de gestion des ressources naturelles, des ressources humaines, des sites de production, de l'équipement et des machines, de culture, de récolte, de transformation et de commercialisation liées à la plantation de palmiers à huile».

(74) À l'article 11, il est prévu que «les fonds recouvrés sont utilisés pour: a. le développement des ressources humaines pour la plantation des palmiers à huile; b. la recherche et le développement dans le domaine des plantations de palmiers à huile; c. la promotion des plantations de palmiers à huile; d. le rajeunissement des plantations de palmiers à huile; et e. les installations et infrastructures des plantations de palmiers à huile».

(75) La Commission a par conséquent conclu que l'OPPF est de jure spécifique au sens de l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement de base, étant donné que la législation régissant les activités de l'autorité chargée d'octroyer les subventions limite expressément la possibilité de bénéficier d'une subvention à certaines entreprises, notamment à celles qui interviennent dans la chaîne de valeur de l'HPB.

(76) En tout état de cause, même dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de spécificité de jure, la Commission estime que les pouvoirs publics indonésiens ordonnent à l'agence de gestion de soutenir l'industrie du biodiesel de facto uniquement. Les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête et mentionnés ci-dessous au considérant 122 indiquent que la majeure partie des sommes payées par l'agence de gestion est destinée à être versée aux producteurs de biodiesel pour compenser la différence entre le MOPS et le prix de référence du biodiesel.

(77) La Commission a donc estimé que les pouvoirs publics indonésiens gèrent l'OPPF d'une manière qui le rend de facto spécifique. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, point c), du règlement de base, une subvention peut être de facto spécifique si certains critères sont remplis, tels que «l'utilisation d'un programme de subventions par un nombre limité de certaines entreprises, l'utilisation dominante par certaines entreprises, l'octroi de montants de subvention disproportionnés à certaines entreprises, et la manière dont l'autorité qui accorde la subvention a exercé un pouvoir discrétionnaire dans la décision d'accorder une subvention». En l'espèce, la Commission a observé que le comportement de l'OPPF correspond parfaitement dans cette liste de critères. En particulier, comme expliqué ci-dessus, le Fonds est principalement utilisé par l'industrie du biodiesel, et l'autorité qui a accordé la subvention a exercé son pouvoir discrétionnaire à cette fin.

(78) Cette conclusion est également conforme à la jurisprudence de l'OMC. Dans le rapport «Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs», le groupe spécial a expliqué que «le sens ordinaire du terme "predominant" (dominant) inclut la définition suivante: "constituting the main or strongest element; prevailing" (constituant le principal élément ou l'élément le plus fort; prédominant). Ainsi, l'"utilisation dominante {d'un programme de subventions} par certaines entreprises" peut être tout simplement comprise comme une situation dans laquelle un programme de subventions est principalement, ou pour l'essentiel, utilisé par certaines entreprises» ([12]). Dans cette décision, le groupe spécial a de plus expliqué que «dans les cas où un programme de subventions est appliqué dans une économie constituée de quelques branches de production seulement, le fait que ces branches de production peuvent avoir été les principaux bénéficiaires d'un programme de subventions ne démontre pas nécessairement qu'il y a "utilisation dominante". En fait, l'utilisation du programme de subventions par ces branches de production peut simplement refléter la diversification limitée des activités économiques dans la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention. En revanche, le même programme de subventions appliqué dans le contexte d'une économie très diversifiée et qui est utilisé principalement, ou pour l'essentiel, par quelques branches de production seulement tendrait à indiquer qu'il y a "utilisation dominante"» ([13]). Dans le cas présent, la subvention n'est disponible que pour la chaîne de valeur de l'huile de palme, mais au sein de cette branche pour un large éventail d'applications. Cependant, si le raisonnement du groupe spécial est appliqué à la situation du cas d'espèce, la Commission considère le fait que l'OPPF soit utilisé pour l'essentiel pour financer les paiements du biodiesel comme justifiant la qualification d'«utilisation dominante» telle que définie ci-dessus, puisque l'industrie du biodiesel est le principal bénéficiaire. La Commission fait en outre observer que l'industrie du biodiesel est une des nombreuses industries d'une économie diversifiée ([14]) et que l'OPPF, depuis sa création, soutient presque exclusivement l'industrie du biodiesel.

([12]) WT/DS316/R du 30 juin 2010, *Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 7.494.

([13]) WT/DS316/R du 30 juin 2010, *Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 7.495.

([14]) D'après des données récentes de la banque centrale indonésienne, aucune activité économique ne contribue à elle seule pour plus de 20 % au PIB de l'Indonésie. Sources disponibles à l'adresse suivante: https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/real-sector/Contents/Default.aspx, page consultée le 17.7.2019.

(79) Compte tenu de ce qui précède, la Commission a donc conclu que l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens étaient destinées à avantager l'industrie nationale du biodiesel. En plus d'être spécifiques de jure selon l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement de base, elles sont également spécifiques de facto selon l'article 4, paragraphe 2, point c), du règlement de base.

3.2.3. *Conclusion*

(80) La Commission a provisoirement conclu qu'au travers d'une série de mesures, les pouvoirs publics indonésiens ont apporté un soutien à l'industrie du biodiesel, y compris moyennant un transfert direct de fonds par l'intermédiaire du Fonds de subvention pour le biodiesel. Les pouvoirs publics indonésiens ont conféré aux bénéficiaires un avantage qui est spécifique, équivalant donc à une subvention passible de mesures compensatoires.

3.2.4. *Calcul du montant de la subvention*

(81) Conformément à l'article 5 du règlement de base, la Commission a calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires pour chaque producteur-exportateur en termes d'avantage conféré au bénéficiaire tel que constaté et déterminé pour la période d'enquête. La Commission a déterminé l'avantage comme correspondant au montant total de la subvention reçue de l'OPPF au cours de la période d'enquête. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement de base, la Commission a réparti les montants de subventions sur le chiffre d'affaires total généré par les ventes de biodiesel des producteurs-exportateurs au cours de la période d'enquête.

(82) Le taux de subvention provisoirement établi concernant cette série de mesures pour les producteurs-exportateurs pendant la période d'enquête s'élève à:

Société	Taux de subvention
PT Ciliandra Perkasa	7,91 %
PT Intibenua Perkasatama et PT Musim Mas (groupe Musim Mas)	11,83 %
PT Pelita Agung Agrindustri et PT Permata Hijau Palm Oleo (groupe Permata)	12,76 %
PT Wilmar Nabati Indonesia et PT Wilmar Bioenergi Indonesia (groupe Wilmar)	12,23 %

3.3. **Soutien de l'industrie du biodiesel par les pouvoirs publics, y compris à travers la fourniture d'huile de palme (HPB) moyennant une rémunération moins qu'adéquate**

3.3.1. *La plainte et le régime de subventions*

(83) La plainte soutenait que les prix de l'HPB en Indonésie étaient faussés en raison de l'intervention des pouvoirs publics indonésiens. Elle expliquait en particulier que les pouvoirs publics indonésiens mettaient en œuvre une politique imposant des taxes d'exportation élevées sur l'HPB. L'HPB est la principale matière première utilisée pour la production de biodiesel en Indonésie et représente environ 85 % des coûts totaux de production du biodiesel. D'après la plainte, l'action des pouvoirs publics indonésiens a pour effet que le prix des matières premières pour la production de biodiesel reste sensiblement inférieur aux prix mondiaux, avantageant ainsi les producteurs de biodiesel indonésiens.

(84) De surcroît, selon le plaignant, les pouvoirs publics indonésiens ont introduit en mai 2015 un prélèvement à l'exportation de 50 USD par tonne sur l'HPB et d'un montant inférieur sur les produits transformés à base d'huile de palme, le taux spécifique étant fonction du produit.

(85) Le plaignant a fait valoir qu'en imposant des taxes d'exportation et des prélèvements à l'exportation élevés sur l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens favorisent la baisse du prix intérieur de l'huile de palme en Indonésie, conférant un avantage notable aux producteurs de biodiesel. Lesdits pouvoirs publics encouragent aussi les producteurs privés d'HPB à vendre leurs produits aux producteurs indonésiens de biodiesel. Par conséquent, le plaignant allègue que les pouvoirs publics indonésiens chargent les producteurs indonésiens d'huile de palme ou leur ordonnent de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

(86) L'enquête a montré que les pouvoirs publics indonésiens imposent en effet une taxe et un prélèvement à l'exportation sur l'HPB.

(87) La taxe d'exportation a été instaurée en 1994. Depuis son introduction, elle a été modifiée à plusieurs reprises. Dans sa dernière version (décret n° 140/PMK.010/2016), la taxe d'exportation consiste en un barème tarifaire progressif sur l'huile de palme brute ainsi que sur 22 autres produits, dont le biodiesel (dont le taux est systématiquement inférieur à celui de l'HPB). Les exportateurs indonésiens paient une taxe dégressive liée au prix de référence des pouvoirs publics indonésiens pour les exportations d'HPB. Ainsi, lorsque le prix de référence à l'exportation des pouvoirs publics indonésiens augmente, il en va de même pour les droits à l'exportation.

(88) Lorsque le prix de référence est inférieur à 750 USD par tonne, le taux de taxe d'exportation applicable est de 0 %. Au cours de la période d'enquête, le prix de l'HPB est resté inférieur au seuil de 750 USD par tonne; aucune taxe d'exportation n'était donc due.

(89) Outre la taxe d'exportation, les pouvoirs publics indonésiens ont institué, au cours de la période d'enquête, un prélèvement à l'exportation sur l'HPB et les produits en aval. Au cours de la période d'enquête, le prélèvement à l'exportation a été fixé à 50 USD par tonne pour l'HPB et à 20 USD par tonne pour le biodiesel.

(90) En dehors de la taxe et du prélèvement à l'exportation sur l'HPB et les produits en aval, les pouvoirs publics indonésiens interviennent sur le marché de l'HPB en contrôlant de fait, par l'intermédiaire de la société publique PTPN, les prix intérieurs de l'HPB, garantissant que l'HPB est vendue à un prix artificiellement bas. Les pouvoirs publics indonésiens accordent en outre des subventions aux producteurs d'HPB afin de garantir que ceux-ci se conforment à la politique consistant à fournir de l'HPB à des prix artificiellement bas.

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

(91) La Commission a informé les pouvoirs publics indonésiens qu'elle pourrait devoir recourir aux données disponibles, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de base, lors de la détermination l'existence et de l'ampleur du soutien présumé accordé à l'industrie du biodiesel, y compris à travers la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

(92) À l'ouverture de la procédure, la Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de transmettre l'annexe B jointe au questionnaire antisubventions (questionnaire destiné aux fournisseurs d'huile de palme) à tous les producteurs et distributeurs d'huile de palme qui en ont fourni aux producteurs-exportateurs. L'annexe B se composait d'un document Word («Annexe B_Fournisseur d'intrants huile de palme») et d'un fichier Excel («Mini-questionnaire destiné aux fournisseurs»). À la suite d'une demande des pouvoirs publics indonésiens, compte tenu du nombre important de sociétés fournissant le principal intrant pour le produit concerné, dans un esprit de bonne coopération et afin de collecter au moins certaines données utiles pour l'enquête, la Commission a accepté, par courrier électronique du 7 janvier 2019, de limiter la portée de sa demande et a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de transmettre l'annexe B et le mini-questionnaire aux dix fournisseurs d'HPB les plus importants en termes de volume par producteur-exportateur.

(93) Dans sa demande d'informations complémentaires du 1er mars 2019 adressée aux pouvoirs publics indonésiens, la Commission a pris acte du fait qu'elle n'avait reçu aucune réponse à l'annexe B du questionnaire de la part des fournisseurs d'huile de palme PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Pelita Agung Agrindustri et PT Permata Hijau Palm Oleo. La Commission a souligné, en particulier, qu'elle n'avait pas reçu de réponse, même de la part des fournisseurs publics d'HPB, y compris PTPN. D'autres fournisseurs d'HPB, et notamment ceux qui sont liés aux producteurs-exportateurs, ont donné suite à cette demande.

(94) Dans leur réponse à la demande d'informations complémentaires, les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré qu'ils s'étaient acquittés de leur obligation de transmettre l'annexe B et les mini-questionnaires aux fournisseurs indonésiens d'HPB concernés. Comme éléments de preuve, les pouvoirs publics indonésiens ont transmis le reçu postal montrant les récépissés de livraison aux fournisseurs indonésiens concernés. Aucune autre preuve des tentatives des pouvoirs publics indonésiens de contacter ces fournisseurs, en particulier PTPN, n'a été fournie. Une explication similaire a été donnée lors de la visite de vérification auprès des pouvoirs publics indonésiens. Nonobstant ce qui précède, PTPN n'a jamais soumis d'annexe B dûment remplie à la Commission.

(95) En conséquence, en ce qui concerne la fourniture alléguée d'HPB 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 de la visite de vérification.

(96) 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. Plus précisément, la Commission n'a pas pu obtenir des pouvoirs publics indonésiens d'informations sur le marché de l'huile de palme sur la base d'informations directes fournies par les fournisseurs d'HPB et ne dispose pas d'informations complètes sur le rôle de PTPN sur ce marché pour ce qui est de l'industrie du biodiesel.

(97) Les pouvoirs publics indonésiens ont fait valoir qu'ils avaient fourni des données agrégées concernant PTPN, qui comprendraient également les données demandées à l'annexe B du questionnaire. À cet égard, la Commission a fait remarquer que les pouvoirs publics indonésiens ont fourni des données concernant PTPN en réponse au questionnaire, lesquelles comprenaient des informations sur sa structure de gestion, ses rapports annuels et ses données relatives aux transactions. Cependant, la Commission a indiqué qu'elle n'avait reçu aucune des informations détaillées demandées dans l'annexe B du questionnaire qui lui auraient permis de comprendre parfaitement le rôle de PTPN sur le marché de l'huile de palme et celui des autres producteurs concernés.

(98) Après avoir reçu la lettre les informant de l'application éventuelle de l'article 28 du règlement de base, les pouvoirs publics indonésiens ont soumis une réponse à l'annexe B pour PTPN le 30 juin 2019. La Commission a toutefois fait remarquer que la réponse a été soumise longtemps après le délai fixé pour la présentation de ces informations (12 mars 2019, délai prolongé par la Commission jusqu'au 14 mars 2019) et après la visite de vérification dans les locaux des pouvoirs publics indonésiens. La Commission a donc considéré que la réponse n'a pas été soumise en temps utile, qu'elle n'était pas vérifiable et que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas agi au mieux de leurs possibilités, conformément à l'article 28 du règlement de base.

(99) 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.

3.3.3. *Analyse*

(100) Pour établir l'existence d'une subvention passible de mesures compensatoires, trois éléments doivent être réunis: a) une contribution financière ou un soutien des revenus ou des prix, b) un avantage; et c) une spécificité (article 3 du règlement de base) ([15]).

(101) Concernant le premier élément, la Commission a procédé à une analyse afin de déterminer si la série de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens a donné lieu à une contribution financière sous forme de fourniture, par les pouvoirs publics, d'HPB aux producteurs-exportateurs indonésiens de biodiesel moyennant une rémunération moins qu'adéquate, conformément à l'article 3, paragraphe 1, point a), du règlement de base, et/ou de déterminer si la série de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens relève de la catégorie du soutien des revenus ou des prix de l'industrie du biodiesel, conformément à l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base.

3.3.3.1. Contribution financière

(102) À titre liminaire, la Commission a observé que tous les producteurs-exportateurs ont acheté de l'HPB sur le marché intérieur auprès de sociétés liées ou indépendantes afin de la transformer en huile de palme raffinée, blanchie et désodorisée, puis en biodiesel.

(103) L'article 3, paragraphe 1, point 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, paragraphe 1, point 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 a) 1), points iii) et iv) de l'accord SMC et doivent être interprétées et appliquées à la lumière de la jurisprudence pertinente de l'OMC.

(104) Le groupe spécial de l'OMC chargé du dossier États-Unis – Restrictions à l'exportation ([16]) a statué qu'il résultait du sens ordinaire des deux mots «charger» et «ordonner» figurant à l'article 1.1 a) 1), point 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.

([15]) Pour une analyse similaire, voir le règlement d'exécution (UE) 2016/387 de la Commission du 17 mars 2016 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de tubes et de tuyaux en fonte ductile (également appelée «fonte à graphite sphéroïdal») originaires de l'Inde (JO L 73 du 18.3.2016, p. 1).

([16]) Rapport du groupe spécial, *États-Unis – Restrictions à l'exportation* (WT/DS194/R), distribué le 29 juin 2001, paragraphe 8.29.

(105) Cependant, dans une affaire ultérieure ([17]), 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.

(106) 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 ordonner visant un organisme privé comporte une forme quelconque de menace ou de persuasion». Parallèlement, le point iv) de l'article 1.1 a) 1), 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 ordonner suppose plutôt «un rôle plus actif des pouvoirs publics que de simples actes d'encouragement».

(107) 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 […] ([18]). 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».

(108) 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 a) de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Il faut que soit attestée l'existence d'une politique ou d'un programme des pouvoirs publics visant à encourager l'industrie faisant l'objet de l'enquête (en l'espèce, l'industrie du biodiesel/des biocarburants), par le fait d'exercer un pouvoir sur des organismes publics ou privés ou de leur donner une responsabilité (ici, les producteurs d'HPB) en vue de fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate à l'industrie du biodiesel.

(109) 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 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 ([19]). 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, par exemple, les pouvoirs publics peuvent légitimement imposer des taxes d'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 intérieur 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 particulière 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 donner lieu ou non à 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 question (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 ([20]);

([17]) WT/DS296/AB/R du 27 juin 2005, *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour mémoires RAM dynamiques (DRAM) en provenance de Corée*, paragraphes 110 et 111. Le rapport WT/DS299/R du 17 juin 2005, Communautés européennes – Mesures compensatoires visant les semi-conducteurs pour mémoires RAM dynamiques en provenance de Corée, paragraphe 7.25, a adopté une approche similaire.

([18]) WT/DS296/AB/R du 27 juin 2005, *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour mémoires RAM dynamiques (DRAM) en provenance de Corée*, paragraphe 7.38.

([19]) Rapport du groupe spécial, *États-Unis – Restrictions à l'exportation* (WT/DS194/R), distribué le 29 juin 2001, paragraphes 8.33-8.34.

([20]) Rapport du groupe spécial, *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphes 8.29-8.31.

iii) l'article 1.1 a) 1), point 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 ([21]). 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 ([22]);

iv) il doit exister «un lien démontrable» entre l'acte des pouvoirs publics et le comportement de l'organisme privé ([23]). 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 ([24]). 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 restriction à l'exportation accompagnée d'une mesure gouvernementale empêchant les opérateurs soumis à ces restrictions de stocker leurs produits), peuvent être pertinents afin de déterminer l'existence d'une «contribution financière» au titre de l'article 1.1 a) 1), point iv), de l'accord SMC [en particulier, en tant que façon indirecte pour les pouvoirs publics de fournir des marchandises, comme prévu à l'alinéa iii)]. Dans certaines circonstances, une «orientation» donnée par des pouvoirs publics peut constituer une action d'ordonner ([25]). La présence d'effets particuliers sur le marché (comme une réduction des prix) peut également constituer un facteur à prendre en compte parallèlement à tous les autres éléments de preuve disponibles, y compris la possibilité d'anticiper ces effets dans un contexte donné. 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 ([26]).

(110) En accord avec cette jurisprudence, la Commission a examiné très attentivement la nature de l'intervention des pouvoirs publics indonésiens (cette intervention des pouvoirs publics indonésiens implique-t-elle une action de charger ou d'ordonner visant les producteurs d'HPB?), la nature des organismes visés par l'action de charger [les producteurs d'HPB sont-ils des organismes privés au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) iv), du règlement de base?] et le comportement des organismes visés par l'action de charger ou d'ordonner (les producteurs d'HPB visés par l'action de charger ou d'ordonner ont-ils fourni de l'HPB à l'industrie indonésienne du biodiesel moyennant une rémunération moins qu'adéquate et dès lors servi de mandataire aux pouvoirs publics indonésiens?). Par ailleurs, la Commission a vérifié si la fonction exécutée serait normalement du ressort des pouvoirs publics, c'est-à-dire si la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate aux producteurs de biodiesel 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 d'HPB par des producteurs diffère-t-elle, véritablement, de ce que les pouvoirs publics auraient fait eux-mêmes?).

3.3.3.2. Action de charger ou d'ordonner des pouvoirs publics indonésiens visant les producteurs d'HPB

(111) Compte tenu de la jurisprudence de l'OMC évoquée aux considérants 104 à 109, la Commission a examiné en premier lieu si le soutien des pouvoirs publics indonésiens à l'industrie indonésienne du biodiesel constitue effectivement un objectif d'une politique gouvernementale et non un simple «effet secondaire» de l'exercice de pouvoirs généraux de réglementation. L'enquête a notamment cherché à déterminer si les distorsions de prix constatées faisaient partie des objectifs des pouvoirs publics ou si les prix plus bas de l'HPB étaient plutôt un corollaire «involontaire» de la réglementation publique générale.

(112) Le soutien à l'industrie du biodiesel repose sur un certain nombre de mesures, et principalement sur la taxe et le prélèvement à l'exportation institués sur l'HPB ainsi que sur le Fonds de subvention pour le biodiesel.

(113) Le régime de la taxe d'exportation sur l'HPB a été introduit pour la première fois par les pouvoirs publics indonésiens en 1994 et a subi, depuis lors, plusieurs changements importants.

([21]) Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – DRAM* (WT/DS296/AB/R), distribué le 27 juin 2005, paragraphe 116.
([22]) Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – DRAM*, paragraphe 115.
([23]) Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – DRAM*, paragraphe 112.
([24]) Voir le rapport du groupe spécial, *Corée – Mesures affectant le commerce des navires de commerce* (WT/DS273/R), distribué le 7 mai 2005, paragraphe 7.373.
([25]) Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – DRAM* (WT/DS296/AB/R), paragraphe 114.
([26]) Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – DRAM* (WT/DS296/AB/R), paragraphe 124.

(114) À l'origine, l'objectif de la taxe d'exportation était d'assurer la demande locale et la stabilité des prix de l'huile de cuisson. Dans le règlement 128/PMK.011/2011, l'objectif était de protéger l'approvisionnement intérieur en huile de cuisson et de développer les industries manufacturières en aval. La loi prévoit expressément ce qui suit: «dans le contexte du soutien aux efforts déployés en aval par l'industrie de l'huile de palme pour accroître la valeur ajoutée en aval, il est nécessaire de restructurer les droits à l'exportation».

(115) Le régime indonésien des taxes d'exportation a subi plusieurs changements depuis 1994, notamment des modifications du prix minimal de l'HPB pour lequel la taxe d'exportation serait en vigueur, des modifications de taux et des changements dans la manière dont le taux est calculé à partir d'un pourcentage des prix de vente pour arriver à un montant nominal. En effet, la taxe d'exportation a été introduite à l'origine par le décret nº 439/KMK.017/1994 du ministère des finances. En juillet 1997, le décret nº 300/KMK.01/1997 a modifié la méthode de calcul de la taxe d'exportation, et les exportations d'HPB ont été soumises à une taxe comprise entre 7,5 % et 22,5 %, selon le prix de référence des pouvoirs publics indonésiens. En septembre 2007, la méthode de calcul de la taxe d'exportation a été révisée par les décrets nº 94/PMK.011/2007 et nº 128/PMK.011/2011. Dans le dernier règlement (règlement nº 13/2017), applicable pendant la période d'enquête, le ministère des finances définit un barème progressif de taxe d'exportation allant de 0 USD/tonne (lorsque le prix international de l'HPB est inférieur à 750 USD) à 200 USD/tonne (lorsque le prix de l'HPB est supérieur à 1 250 USD).

(116) Au cours de la période d'enquête, et conformément au décret nº 13/2017, les taxes d'exportation sur l'HPB et sur d'autres produits à base d'huile de palme étaient exprimées en USD au lieu d'un pourcentage du prix. En outre, la taxe d'exportation indonésienne s'applique lorsque le prix de référence des pouvoirs publics dépasse un certain niveau de prix. En conséquence, et comme l'ont fait valoir les pouvoirs publics indonésiens dans le cadre de l'enquête américaine ([27]), des prix à l'exportation plus élevés entraînent des taux de droits plus élevés. Les pouvoirs publics indonésiens ont directement corrélé le système d'exportation aux prix internationaux d'HPB, et non à d'autres aspects, tels que les niveaux de production ou les incidences sur l'environnement. Il s'ensuit que les effets sur les prix payés par les producteurs-exportateurs ne sont pas accessoires, mais sont le résultat direct et escompté des mesures conçues par les pouvoirs publics indonésiens ([28]). Conformément à la législation applicable pendant la période d'enquête, le taux applicable de la taxe d'exportation sur l'HPB était le suivant:

Tableau 1

Taxe à l'exportation sur l'HPB

Fourchette de prix en USD	Nouveau système USD/tonne
< 750	0
750-800	3
800-850	18
850-900	33
900-950	52
950-1 000	74
1 000-1 050	93
1 050-1 100	116
1 100-1 150	144
1 150-1 200	166
1 200-1 250	183
> 1 250	200

Source: La plainte

([27]) Note de décision américaine en vue de la détermination positive préliminaire dans le cadre de l'enquête en matière de droits compensateurs sur le biodiesel originaire de la République d'Indonésie; enquête C-560-831, p. 15, note de bas de page 95 (21 août 2017).
([28]) Pour une conclusion similaire, idem, p. 15.

(117) Comme expliqué ci-dessus, les pouvoirs publics indonésiens ont également instauré en 2015 un prélèvement à l'exportation sur l'HPB et ses dérivés. Au cours de la période d'enquête, le taux du prélèvement à l'exportation était de 50 USD par tonne pour l'HPB et de 30 USD par tonne pour les produits raffinés. L'instauration du prélèvement à l'exportation a coïncidé avec une période où les prix indonésiens étaient presque identiques aux prix mondiaux. L'instauration du prélèvement à l'exportation permet aux producteurs de biodiesel d'acheter l'HPB à des prix inférieurs à ceux qui seraient normalement proposés. De fait, la consommation intérieure a considérablement augmenté en 2016 par rapport à 2015 (voir le tableau 2).

(118) Un certain nombre de documents indiquent que les pouvoirs publics indonésiens ont explicitement poursuivi un objectif stratégique visant à soutenir et développer l'industrie du biodiesel, notamment en cherchant à réduire le prix intérieur des intrants (HPB) et en fournissant ainsi une contribution financière aux producteurs de biodiesel.

(119) À cet égard, les pouvoirs publics indonésiens ont fait des déclarations publiques indiquant que le soutien à l'industrie du biodiesel était effectivement l'objectif, ou l'un des principaux objectifs, du régime fiscal des exportations. La direction générale indonésienne des douanes et droits indirects a en effet expliqué publiquement que les droits à l'exportation avaient pour but d'assurer la disponibilité des matières premières et de stimuler la croissance de l'industrie nationale de l'huile de palme en aval ([29]). La Commission a donc pris note du fait que le système de taxe d'exportation a été conçu et mis en place précisément pour soutenir les industries en aval qui utilisent l'huile de palme, dont la fabrication du biodiesel fait partie intégrante.

(120) Cette conclusion est également corroborée par d'autres sources publiques qui ont analysé le système de taxe d'exportation mis en place par les pouvoirs publics indonésiens. Par exemple, dans son dernier examen de la politique commerciale de l'Indonésie, l'OMC a conclu que les objectifs stratégiques concernant les taxes d'exportation sur les produits de base comprennent la stabilisation des prix, la promotion du développement des installations de transformation en aval et la réduction du taux d'épuisement des ressources non renouvelables dans le secteur minier. Dans son rapport, l'OMC a en outre fait observer que selon les autorités [les pouvoirs publics indonésiens], les taxes d'exportation sur les produits primaires peuvent être utilisées pour réduire le prix intérieur des produits de base afin de garantir la fourniture d'intrants intermédiaires aux industries de transformation nationales à des prix inférieurs aux prix du marché mondial. Ainsi, les taxes d'exportation encouragent le développement d'industries manufacturières ou de transformation nationales à plus forte valeur ajoutée à l'exportation.

(121) L'OCDE est également parvenue à la même conclusion dans son rapport de 2010 sur l'impact économique des restrictions à l'exportation de matières premières, dans lequel elle constate que des taxes d'exportation sur l'huile de palme ont été imposées en Indonésie et en Malaisie afin de soutenir le développement des industries du biodiesel et des huiles de cuisson, et le Parlement européen a estimé que l'Indonésie et la Thaïlande ont également utilisé des taxes d'exportation afin de réduire respectivement le prix intérieur de l'huile de palme et celui du riz ([30]).

(122) Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus aux considérants 64 et 65, en ce qui concerne le prélèvement à l'exportation, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué qu'il était recouvré afin d'alimenter l'OPPF, sans toutefois être en mesure d'étayer leurs explications par une quelconque preuve. La Commission, quant à elle, a estimé que ce prélèvement était essentiellement un mécanisme de soutien à l'industrie du biodiesel. Bien que le mandat de l'OPPF ne se limite pas à soutenir l'industrie du biodiesel, comme expliqué au considérant 77, la Commission a trouvé des éléments de preuve montrant qu'il s'agissait de facto de la principale activité de l'OPPF au cours de la période d'enquête: la majeure partie des fonds de l'OPPF a en fait servi à soutenir l'industrie du biodiesel.

(123) À la lumière de toutes les considérations qui précèdent, la Commission a estimé que l'objectif du système de restrictions à l'exportation mis en place par les pouvoirs publics indonésiens est bien de soutenir directement et indirectement l'industrie du biodiesel et qu'il ne s'agit pas simplement d'un «effet secondaire» de l'exercice des pouvoirs généraux de réglementation. Loin d'être une mesure réglementaire ayant pour finalité d'assurer des recettes publiques, les restrictions à l'exportation ont été conçues, instaurées et ont fait l'objet d'un suivi par les pouvoirs publics indonésiens dans le but spécifique de maintenir les prix de l'HPB à un niveau inférieur dans l'intérêt des industries en aval ([31]).

(124) Outre la mise en place de ce système de restrictions à l'exportation, les pouvoirs publics indonésiens interviennent également sur le marché afin d'exercer un contrôle de facto sur les prix de l'HPB par l'intermédiaire de la société publique PTPN.

(125) Les pouvoirs publics indonésiens prétendent que PTPN agit comme un opérateur de marché rationnel lorsqu'il vend de l'HPB sur le marché intérieur et qu'il opérait de manière indépendante sur le marché. Cependant, les éléments de preuve dont dispose la Commission suggèrent que PTPN agit sous la forte influence des pouvoirs publics indonésiens lorsqu'il vend de l'HPB sur le marché intérieur, faisant ainsi de facto office de «faiseur» de prix.

([29]) Customs and Excise News Magazine, volume 47, nº 9, septembre 2015.

([30]) Les taxes d'exportation et les autres restrictions sur les matières premières et leur limitation par le biais d'accords de libre-échange: Impact on developing countries, 2016 (Les taxes d'exportation et les autres restrictions sur les matières premières et leur limitation par le biais d'accords de libre-échange:Impact sur les pays en développement).

([31]) Dans le même ordre d'idées, voir l'arrêt du Tribunal du 10 avril 2019 dans l'affaire T-300/16, Jindal Saw, ECLI:EU:T:2019:235, point 117.

(126) À titre préliminaire, comme cela a déjà été expliqué aux considérants 93 à 96, la Commission a souligné que PTPN n'avait pas coopéré à l'enquête et n'avait pas fourni les informations demandées. Des représentants de PTPN étaient toutefois présents lors de la visite de vérification auprès des pouvoirs publics indonésiens. À cette occasion, PTPN lui-même et les pouvoirs publics indonésiens ont fourni certaines explications concernant le fonctionnement de PTPN, sans toutefois fournir d'éléments de preuve à l'appui de leurs déclarations. C'est pourquoi la Commission a fondé son analyse sur les données disponibles.

(127) La Commission a recherché des informations sur la propriété de l'État ainsi que des indices formels d'un contrôle par les pouvoirs publics au sein de PTPN. Elle a également cherché à déterminer si ce contrôle avait été exercé d'une manière significative. À cette fin, la Commission a dû se fonder en partie sur les données disponibles en raison du refus des pouvoirs publics indonésiens et de PTPN de fournir des éléments de preuve concernant le processus décisionnel au sein des structures de PTPN.

(128) PTPN est un groupe de sociétés entièrement publiques qui produit différents produits de base, dont l'HPB. La Commission a en outre constaté que les pouvoirs publics indonésiens contrôlent directement PTPN. Au cours de la visite de vérification, les pouvoirs publics indonésiens et PTPN ont expliqué que les premiers nomment l'ensemble des organes de direction de PTPN. Plus précisément, ils ont expliqué que:

a) les pouvoirs publics indonésiens nomment directement tous les membres du conseil d'administration de PTPN;

b) le conseil d'administration est soumis à la supervision d'un «conseil des commissaires», également nommés exclusivement par les pouvoirs publics indonésiens; et que

c) en fin de compte, tous les organes de direction font rapport aux pouvoirs publics indonésiens.

(129) L'enquête a également montré que le conseil d'administration est responsable de toutes les décisions pertinentes prises par les sociétés du groupe PTPN, y compris la décision sur la stratégie de prix pour la vente d'HPB et l'acceptation des offres relatives à l'HPB dans le cadre du système d'enchères décrit plus en détail au considérant 132. Au vu du système de gouvernance d'entreprise présenté ci-dessus, la Commission a conclu que les pouvoirs publics indonésiens dirigent effectivement l'ensemble du processus décisionnel de PTPN et exercent par conséquent une influence décisive sur ce dernier.

(130) Sur la base des informations disponibles, la Commission a donc conclu que PTPN est sous le contrôle des pouvoirs publics indonésiens.

(131) L'enquête a par ailleurs permis d'obtenir des éléments prouvant que les pouvoirs publics indonésiens exerçaient un contrôle significatif sur PTPN lors de la fixation et de l'acceptation des prix de l'HPB, et que PTPN jouait un rôle de «faiseur» de prix en ce qui concerne les prix de l'HPB sur le marché intérieur indonésien.

(132) En effet, PTPN organise des enchères quotidiennes pour son HPB. Pour avoir accès à la plateforme en ligne, les entreprises doivent s'inscrire. Les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête indiquent que les seules exigences auxquelles les entreprises doivent satisfaire pour s'enregistrer sont de nature financière afin de garantir leur solvabilité. La Commission a conclu que le prix auquel l'HPB est vendue lors de ces enchères est fixé par les pouvoirs publics indonésiens et ne reflète pas des conditions de marché non faussées.

(133) La Commission est arrivée à cette conclusion en raison du processus décisionnel au sein de PTPN. Les pouvoirs publics indonésiens ont notamment expliqué que PTPN, avant de lancer la procédure d'appel d'offres quotidienne, détermine une «idée de prix» pour la journée. La Commission a néanmoins vérifié que PTPN n'était pas dans l'obligation de rejeter les offres qui étaient inférieures à cette «idée de prix». En réalité, lorsque le prix offert par l'acheteur potentiel est inférieur à l'«idée de prix», la question est soumise au conseil d'administration, qui peut décider d'accepter l'offre. La Commission a confirmé lors de la visite de vérification que ces «acceptations» se produisaient régulièrement. En tout état de cause, le fait que les décisions sur les prix soient prises par le conseil d'administration de PTPN, où seuls les pouvoirs publics indonésiens sont représentés, est un signe du contrôle significatif exercé par les pouvoirs publics indonésiens sur PTPN et sur son comportement relatif aux décisions en matière de prix.

(134) Compte tenu du fait que le conseil d'administration de PTPN est nommé par les pouvoirs publics indonésiens et fait rapport à ceux-ci, la Commission a conclu que ce sont ces derniers qui fixent en réalité le prix de l'HPB sur le marché intérieur.

(135) L'enquête a aussi mis en évidence que, du fait du contrôle significatif exercé par les pouvoirs publics indonésiens, PTPN n'agit pas comme un opérateur rationnel sur le marché. Les informations disponibles font apparaître qu'en suivant les directives des pouvoirs publics indonésiens, PTPN a subi des pertes au cours de ces dernières années. Tout opérateur rationnel agissant rationnellement, a fortiori s'il a une importance capitale sur le marché de l'HPB, aurait maximisé son bénéfice plutôt que d'essuyer des pertes.

(136) L'enquête a également montré qu'en instaurant une taxe et un prélèvement à l'exportation sur l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens ont poussé PTPN dans une situation économiquement irrationnelle, l'incitant à vendre de l'HPB sur le marché intérieur à un prix inférieur à celui qu'il aurait pu obtenir en l'absence de telles restrictions à l'exportation. PTPN n'est par conséquent pas en mesure d'effectuer un choix rationnel et est incité à se conformer à l'objectif stratégique qui sous-tend l'application de la taxe et du prélèvement à l'exportation.

(137) À la lumière de tous les éléments qui précèdent, la Commission a donc conclu que PTPN est un organisme public ([32]). Les éléments de preuve disponibles révèlent que PTPN exerce des fonctions gouvernementales lorsqu'il vend de l'HPB sur le marché et qu'il indique le prix à respecter par tous les autres fournisseurs d'HPB sur le marché, prix qui est constamment et systématiquement respecté. Comme expliqué au considérant 142 ci-dessous, l'enquête a en effet révélé qu'aucun opérateur fournissant de l'HPB aux producteurs-exportateurs n'a pratiqué de prix de vente supérieurs aux prix fixés par PTPN. Cette fixation des prix est conforme à la portée et au contenu des politiques des pouvoirs publics indonésiens appliquées aux secteurs de l'HPB et du biodiesel. Étant donné que les fournisseurs d'HPB n'ont pas fourni suffisamment d'informations attestant le contraire, la Commission a conclu qu'ils alignaient leurs prix sur ceux fixés par PTPN afin de se conformer aux objectifs stratégiques déclarés visant à maintenir les prix de l'HPB à un niveau artificiellement bas.

(138) En tout état de cause, si PTPN devait être considéré comme un organisme privé, les mêmes éléments de preuve indiqueraient à tout le moins que PTPN a fait l'objet, de la part des pouvoirs publics indonésiens, d'une action de charger ou d'ordonner en vue de fixer les prix d'HPB à un niveau artificiellement bas au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) iv), du règlement de base.

(139) De plus, l'enquête a montré que le prix quotidien de l'HPB sur le marché intérieur reflétait étroitement le prix d'adjudication des enchères quotidiennes organisées par PTPN.

(140) La Commission a constaté que les données relatives aux appels d'offres sont publiquement accessibles à toutes les entreprises enregistrées dans le système informatique de PTPN, qu'elles aient ou non participé à des appels d'offres individuels et que leurs offres aient été retenues ou non. La Commission a pu vérifier que PTPN publie toujours le résultat de l'appel d'offres quotidien sur sa plateforme en ligne à 15h30 le jour même de l'appel d'offres, en indiquant le prix d'adjudication unitaire exact pour l'HPB.

(141) Tous les producteurs-exportateurs ont confirmé qu'ils menaient des négociations quotidiennes pour l'achat d'HPB avec le fournisseur non public, que ces négociations ont généralement lieu après que les résultats des appels d'offres de PTPN sont connus, et que le prix de départ de la négociation correspond au prix du jour établi par PTPN. Les producteurs-exportateurs ont également expliqué que les différences de prix entre les prix de PTPN et le prix négocié avec le fournisseur indépendant d'HPB s'expliquent principalement par des coûts logistiques différents. À cet égard, les producteurs-exportateurs ont expliqué que les appels d'offres de PTPN sont lancés pour des livraisons principalement à Dumai (sur l'île de Sumatra) et à Belawan, qui est idéalement situé pour la logistique. D'autres fournisseurs indépendants peuvent être établis dans des régions plus éloignées, comme par exemple l'île de Bornéo, ce qui conduit à des coûts logistiques plus élevés. Les producteurs-exportateurs ont donc expliqué que le prix de PTPN tient compte d'un ajustement au titre des coûts de transport.

(142) La Commission a pu vérifier que le prix unitaire payé par les producteurs-exportateurs aux producteurs d'HPB n'appartenant pas à l'État a, durant la période d'enquête, toujours été identique ou inférieur au prix de PTPN pour le même jour.

(143) En conséquence, et sur la base de tous les éléments de preuve disponibles, la Commission a conclu que, de facto, tous les fournisseurs indépendants d'HPB en Indonésie, quelle que soit leur taille, alignaient leurs prix sur les prix du jour de PTPN et que tout écart par rapport à ces derniers était principalement imputable à des coûts logistiques.

(144) La jurisprudence de l'OMC a expliqué le concept de l'action d'ordonner visant un organisme privé comme étant le pouvoir exercé par les pouvoirs publics sur un organisme privé. L'Organe d'appel, dans l'affaire États-Unis – Droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour DRAM, a expliqué que l'action d'ordonner implique effectivement l'exercice d'un pouvoir par les pouvoirs publics, mais a également précisé qu'une interprétation de «l'action d'ordonner» limitée à des «actes de commandement» serait trop étroite car «[…] 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».

([32]) WT/DS379/AB/R (*États-Unis – Droits antidumping et droits compensateurs visant certains produits en provenance de Chine*), Rapport de l'Organe d'appel du 11 mars 2011, DS 379, paragraphe 318. Voir également WT/DS436/AB/R [*États-Unis – Acier au carbone (Inde)*], Rapport de l'Organe d'appel du 8 décembre 2014, paragraphes 4.9 à 4.10, 4.17 à 4.20; 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, paragraphe 4.92; et le Rapport de l'Organe d'appel: *États-Unis – Mesures compensatoires visant certains produits en provenance de Chine*, WT/DS437/AB/RW, adopté le 16 juillet 2019, paragraphe 5.96.

(145) La Commission a estimé qu'en mettant en place un mécanisme transparent de fixation des prix, les pouvoirs publics indonésiens exerçaient à l'égard des fournisseurs indonésiens d'HPB l'un de ces moyens plus subtils de l'action d'ordonner visés par l'Organe d'appel. Sur la base des éléments de preuve disponibles, la Commission a considéré qu'en rendant public le prix unitaire quotidien de l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens fixent effectivement un prix maximal auquel le produit de base sera vendu le jour même. La transparence existant sur le marché permet aux acheteurs d'aligner concrètement leur comportement en n'achetant pas d'HPB auprès de fournisseurs qui demandent un prix supérieur à celui qui est fixé par les pouvoirs publics indonésiens.

(146) En outre, l'enquête a montré qu'en termes de pouvoir de négociation, le marché est caractérisé par un important déséquilibre favorable aux acheteurs d'HPB. En réalité, le marché de l'HPB est assez fragmenté: 40 % de l'offre provient des agriculteurs individuels, entre 6 % et 9 % de PTPN et le restant provient de fournisseurs «plus importants» (comparés aux agriculteurs individuels) dont les parts de marché restent néanmoins modestes. À l'inverse, et en particulier en ce qui concerne l'industrie du biodiesel, les acheteurs sont de grandes entreprises qui ont besoin d'un volume important de matières premières qu'elles ne peuvent généralement pas entièrement satisfaire par leur approvisionnement interne. Dans ce contexte, tout acheteur disposera d'un pouvoir d'achat tel qu'il pourra résister à toute tentative de son fournisseur de demander un prix supérieur à celui fixé par les pouvoirs publics indonésiens. Par conséquent, la Commission a conclu qu'en communiquant de manière transparente les prix du jour de l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens, par l'intermédiaire de PTPN, fixent en réalité les prix quotidiens maximaux de l'HPB en Indonésie. Un tel prix de référence équivaut à une orientation donnée aux fournisseurs d'HPB pour qu'ils vendent l'HPB en Indonésie en respectant les objectifs publics poursuivis.

(147) La Commission a par ailleurs considéré qu'en instaurant une taxe et un prélèvement à l'exportation sur l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens mettent les producteurs d'HPB indonésiens dans une situation économiquement irrationnelle, les incitant à vendre leurs produits sur le marché intérieur à un prix inférieur à celui qu'ils pourraient obtenir en l'absence de telles restrictions à l'exportation. Ces producteurs sont ainsi privés de la possibilité de faire un choix rationnel et sont incités à respecter l'objectif stratégique qui sous-tend la taxe et le prélèvement à l'exportation.

(148) Alors que la taxe d'exportation n'était pas exigible pendant la période d'enquête, le prélèvement à l'exportation l'était. Cela a eu pour conséquence de restreindre la marge de manœuvre des fournisseurs d'HPB car, en imposant ce prélèvement, les pouvoirs publics indonésiens restreignent en fait la liberté d'action des fournisseurs d'HPB en limitant de facto leurs décisions commerciales quant aux questions de savoir à quel prix vendre leur produit et où le vendre. Si le prélèvement à l'exportation n'existait pas, les producteurs d'HPB, agissant rationnellement, auraient essayé de maximiser leur bénéfice en vendant des volumes encore plus importants d'HPB sur le marché d'exportation plutôt que sur le marché intérieur.

(149) En imposant ces restrictions, les pouvoirs publics indonésiens empêchent donc les fournisseurs d'HPB d'optimiser leurs revenus comme ils pourraient le faire s'ils n'étaient pas soumis au prélèvement à l'exportation.

(150) Conformément à la conclusion de l'Organe d'appel dans l'affaire États-Unis – Droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour DRAM, la Commission a estimé que les pouvoirs publics indonésiens exercent une action d'ordonner à l'égard des fournisseurs d'HPB, au sens de l'article 1.1 a), point iv) de l'accord SMC. En réalité, dans cette affaire, l'Organe d'appel a conclu «qu'il peut être difficile d'identifier précisément, dans l'abstrait, les actions des pouvoirs publics des types qui constituent une action de charger ou d'ordonner et celles pour lesquelles ce n'est pas le cas. La catégorie particulière dans laquelle on range l'action des pouvoirs publics n'est pas nécessairement déterminante. De fait, comme le reconnaît la Corée, dans certaines circonstances, une "orientation" donnée par des pouvoirs publics peut constituer une action d'ordonner. Dans la plupart des cas, on s'attendra à ce qu'une action de charger ou 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 ordonner. La détermination de l'existence d'une action de charger ou ordonner dépendra des faits particuliers de la cause». En l'espèce, la Commission, à l'aide également des éléments de preuve disponibles, a conclu que les pouvoirs publics indonésiens ont créé un système qui incite les fournisseurs à vendre l'HPB à un prix spécifique, leur ordonnant ainsi de le faire. Comme expliqué aux considérants 168 et 169 ci-dessous, la Commission a établi que le prix publié par PTPN constitue le prix maximal applicable sur le marché intérieur indonésien, suivi de facto par tous les producteurs d'HPB et de biodiesel sur le marché. Enfin, en ce qui concerne l'exigence d'une certaine forme de participation des pouvoirs publics, il convient de rappeler que PTPN est un organisme public, que son activité peut donc être considérée comme l'activité des pouvoirs publics indonésiens sur le marché et que l'activité de PTPN constitue clairement ce «lien démontrable» entre la politique et le comportement des organismes privés concernés, qui agissent en tant que mandataires des pouvoirs publics indonésiens pour la réalisation de leur politique.

(151) Par conséquent, les pouvoirs publics indonésiens utilisent ces mesures pour amener les fournisseurs d'HPB à garder l'HPB sur le territoire indonésien, étant donné qu'ils ne peuvent pas la vendre aux prix plus élevés qui seraient observés en Indonésie si de telles mesures n'existaient pas.

(152) En ce sens, les pouvoirs publics indonésiens «chargent» les producteurs d'intrants ou «ordonnent» à ceux-ci de fournir des produits aux utilisateurs nationaux d'HPB, et notamment aux producteurs de biodiesel, moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Les producteurs d'HPB se voient confier la responsabilité de créer en Indonésie un marché intérieur où les prix sont artificiellement bas.

(153) En d'autres termes, en appliquant la série de mesures décrites précédemment, les pouvoirs publics indonésiens sont conscients de la manière dont les producteurs d'HPB réagiront aux mesures et des conséquences qui résulteront de ces mesures. La Commission a également mis en évidence des éléments démontrant que les pouvoirs publics indonésiens interviennent de manière proactive sur le marché de l'HPB en vue d'encourager les fournisseurs privés d'HPB à se conformer aux instructions qui leur sont données. Un article de presse a, par exemple, expliqué que les pouvoirs publics indonésiens maintiennent leur soutien en faveur de la gestion durable des plantations d'huile de palme en procédant au versement de 6,35 milliards d'IDR de fonds destinés à la replantation à 135 petits exploitants partenaires d'Asian Agri«. Dans cet article, le président-directeur de l'OPPF a déclaré que le secteur de l'huile de palme est un secteur primordial qui apporte une contribution significative à l'économie indonésienne et qu'après 25 ans, il importe de donner un nouveau souffle à l'industrie de l'huile de palme afin d'assurer une productivité élevée répondant aux besoins du secteur, un développement durable ainsi qu'un bien-être accru pour les petits exploitants et les communautés» ([33]). Cette déclaration montre clairement comment les pouvoirs publics indonésiens soutiennent les producteurs d'HPB essentiellement dans l'intérêt des producteurs de biodiesel.

(154) Par ailleurs, un autre article de presse indique que l'Indonésie met actuellement en œuvre un programme subventionné de replantation de palmiers ciblant les petits exploitants agricoles et visant à accroître les rendements sans augmenter l'étendue des plantations. Les pouvoirs publics projettent de replanter une superficie de 2,4 millions d'hectares de palmiers d'ici à 2025 ([34]). L'article indique aussi de quelle manière les pouvoirs publics indonésiens subventionnent les producteurs d'HPB pour les amener à respecter les objectifs stratégiques.

(155) Bien que les fournisseurs d'HPB soient susceptibles de réduire légèrement leur production nationale en réponse aux taxes d'exportation et aux autres mesures restrictives, la production n'a ni cessé ni connu de diminution significative. Au contraire, et excepté en 2015, la production indonésienne d'HPB a constamment augmenté de plus de 5 % par an pour atteindre 41 500 tonnes en 2018. À cet égard, un article de presse explique que le programme B20, outre le fait qu'il rééquilibre les finances publiques, vise également à stimuler la consommation intérieure d'huile de palme à la faveur d'une baisse des prix cette année ([35]), fournissant ainsi une preuve que les pouvoirs publics indonésiens, dans le but de s'assurer que les fournisseurs d'HPB se conforment à la mission qui leur a été imposée, les soutiennent en augmentant artificiellement leurs ventes.

(156) La Commission a conclu que cela est le résultat de l'action de charger et d'ordonner des pouvoirs publics indonésiens visant les producteurs d'HPB afin que ceux-ci fournissent de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

(157) À cet égard, la Commission a estimé que le seul fait que les taxes d'exportation et/ou prélèvements à l'exportation en tant que tels ne soient pas explicitement mentionnés à l'article 3, paragraphe 1, point a), du règlement de base ne les empêche pas de constituer potentiellement une contribution financière et donc de répondre à la définition d'une subvention au sens du règlement de base et de l'accord SMC. La Commission a fourni de nombreux éléments de preuve montrant que la taxe et le prélèvement à l'exportation sur l'HPB étaient utilisés en tant qu'outils pour inciter les producteurs d'HPB à respecter les objectifs stratégiques de l'État, et ce, d'une façon équivalant à une subvention passible de mesures compensatoires, comme précisé à l'article 3, paragraphe 1, point a), du règlement de base.

3.3.3.3. Action de charger ou d'ordonner visant des organismes privés au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) iv), du règlement de base

(158) La Commission a ensuite examiné si les producteurs d'HPB en Indonésie sont des organismes privés faisant l'objet d'une action de charger ou d'ordonner de la part des pouvoirs publics indonésiens, au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) iv), du règlement de base.

(159) L'enquête a montré que, à l'exception de PTPN, tous les producteurs d'HPB en Indonésie sont soit des agriculteurs indépendants, soit des entreprises privées non liées aux pouvoirs publics indonésiens. Les producteurs indépendants d'HPB représentent plus de 90 % du marché, et tous les producteurs-exportateurs ont couvert une partie de leurs besoins en HPB en s'approvisionnant auprès d'eux.

([33]) https://www.asianagri.com/en/medias/media/press-release/indonesian-oil-palm-estate-fund-agency-bpdpks-handed-the-idr-6-75-billion-of-replanting-fund-to-asian-agri-s-smallholders

([34]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-palmoil/palm-oil-watchdog-to-create-separate-standards-for-smallholders-indonesia-director-idUSKCN1SU1DL

([35]) https://www.theborneopost.com/2018/11/18/indonesia-boosts-domestic-palm-oil-consumption-as-currency-pressures-mount/

(160) C'est la raison pour laquelle la Commission a considéré, sur la base des informations disponibles, que tous les producteurs d'HPB sont des organismes privés ayant fait l'objet d'une action de charger de la part des pouvoirs publics indonésiens, au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) iv), du règlement de base, afin de fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

3.3.3.4. Fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate

(161) La Commission a ensuite vérifié si les producteurs d'HPB avaient réellement appliqué la politique gouvernementale indonésienne et fourni de l'HPB 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.

(162) Au travers de la série de mesures, les pouvoirs publics indonésiens ont incité les producteurs d'HPB à vendre leurs produits localement à des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient autrement pratiqués, en d'autres termes, si ces mesures n'avaient pas été prises, les producteurs auraient exporté l'HPB au prix supérieur pratiqué sur le marché mondial ou auraient simplement adapté leur offre et leurs prix aux contraintes du marché.

(163) La Commission a également considéré que, bien que les pouvoirs publics indonésiens affirment que le prix fixé par PTPN pour son HPB est équitable parce que l'idée de prix est basée sur l'indice malaisien de l'HPB, les prix sur le marché intérieur en Indonésie sont inférieurs aux prix du marché. Pour parvenir à cette conclusion, la Commission a comparé les prix intérieurs indonésiens de l'HPB avec les prix malaisiens. Les résultats de cet exercice ont montré que les prix intérieurs indonésiens de l'HPB sont constamment inférieurs aux prix malaisiens de l'HPB et que le prix moyen de l'HPB pendant la période d'enquête était de 540 USD par tonne en Indonésie et de 599 USD par tonne en Malaisie.

(164) À cet égard, les pouvoirs publics indonésiens ont fourni, dans leur réponse au questionnaire, des données historiques concernant l'évolution des prix intérieurs de l'HPB par rapport aux prix internationaux.

(165) La Commission n'a pas vérifié la méthode d'ajustement CAF utilisée par les pouvoirs publics indonésiens pour établir le tableau ci-dessus. Cependant les données fournies indiquent clairement que les prix intérieurs indonésiens ont toujours été inférieurs aux prix du marché international, même si la méthode appliquée leur était favorable.

(166) Une conclusion similaire peut également être obtenue en comparant l'évolution des prix intérieurs de l'HPB au cours de la période d'enquête avec celle du prix de l'HPB exportée d'Indonésie.

(167) Sur la base des informations fournies par les pouvoirs publics indonésiens, les prix de l'HPB sur le marché intérieur indonésien ont été, au cours de la période d'enquête, constamment inférieurs d'environ 10 % aux prix de l'HPB exportée d'Indonésie, selon les statistiques des exportations de l'Indonésie.

(168) En ce qui concerne les prix de l'HPB pratiqués par les fournisseurs non étatiques, l'enquête a également révélé que tous les achats d'HPB en Indonésie sont effectués aux prix PTPN du jour, ajustés des coûts de transport. Ainsi, en particulier pour les achats ponctuels, le prix PTPN représentait de facto le prix maximum de l'HPB pour cette journée. Les informations fournies par les producteurs-exportateurs dans leurs réponses au questionnaire ont confirmé cette conclusion. La Commission a vérifié un certain nombre d'opérations et, pour toutes, elle a observé que le prix unitaire payé au fournisseur indépendant concerné était inférieur ou égal au prix PTPN du jour. En aucun cas, la Commission n'a pu observer un prix supérieur au prix PTPN pour ce jour-là parmi les transactions vérifiées.

(169) La Commission en a donc conclu que les pouvoirs publics indonésiens avaient ordonné aux fournisseurs d'HPB de fournir l'HPB, notamment aux producteurs de biodiesel, moyennant une rémunération moins qu'adéquate en fixant de facto un prix maximal sur le marché intérieur indonésien de l'HPB.

3.3.3.5. La fonction, qui serait normalement du ressort des pouvoirs publics et la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics

(170) Concernant le critère du «ressort normal», qui n'a pas encore été clarifié plus précisément par le groupe spécial, la Commission a considéré que la fourniture de matières premières situées dans un pays à des entreprises de ce même pays est une fonction qui est du ressort normal des pouvoirs publics. Conformément au droit international général, les États sont souverains en ce qui concerne leurs ressources naturelles. Bien qu'ils aient toute discrétion pour organiser l'exploitation de leurs ressources naturelles, leur souveraineté se traduit généralement par un pouvoir gouvernemental réglementaire de le faire. À cet égard, il importe peu que des pouvoirs publics exercent habituellement cette fonction ou non. La Commission a donc estimé que la fourniture d'HPB provenant du territoire indonésien à l'industrie indonésienne du biodiesel est une fonction qui est normalement du ressort des pouvoirs publics.

(171) En ce qui concerne le critère de la «différence véritable», la Commission a observé que la terminologie est tirée du rapport 1960 du groupe spécial sur le réexamen conformément à l'article XVI:5, dans lequel une terminologie similaire était utilisée concernant les prélèvements financés par les producteurs qui étaient censés ne pas différer, véritablement, des pratiques publiques de taxation et de subvention. Dans ce contexte, ce critère appelle une constatation confirmative que la fourniture de biens par les organismes privés chargés des fonctions concernées ne diffère pas, véritablement, de l'hypothèse selon laquelle les pouvoirs publics auraient fourni ces biens eux-mêmes. La Commission a considéré que tel était le cas. Au lieu de fournir les matières premières directement à l'industrie du biodiesel afin de réaliser les objectifs de politique publique des pouvoirs publics indonésiens visant à stimuler le développement de l'industrie du biodiesel, dont son potentiel d'exportation, les pouvoirs publics indonésiens incitent, par une série de mesures, les entités privées à le faire en leur nom. De plus, dans la mesure où cette fourniture de biens par les pouvoirs publics a trait à certaines recettes fiscales (notamment l'offre de subventions sur les intrants ou l'abandon de recettes en fournissant des biens moyennant une rémunération moins qu'adéquate), une telle action devrait être interprétée comme les fonctions typiques qui sont normalement du ressort des pouvoirs publics ([36]).

3.3.3.6. Conclusion

(172) Compte tenu de ce qui précède, la Commission a conclu que la série de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens a donné lieu à une contribution financière sous forme de la fourniture, par les pouvoirs publics, d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate aux producteurs-exportateurs indonésiens de biodiesel, conformément à l'article 3, paragraphe 1, point a), iv) du règlement de base.

3.3.3.7. Soutien des revenus ou des prix

(173) En outre, et pour les raisons exposées ci-après, la Commission a considéré que la série de mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens intervenant sur le marché de l'HPB pouvait également être considérée comme un soutien des revenus et des prix accordé par les pouvoirs publics indonésiens en faveur des producteurs indonésiens de biodiesel au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base.

(174) En effet, les catégories «contribution financière» et «soutien des revenus ou des prix» ne s'excluent pas mutuellement. En fait, l'Organe d'appel a confirmé que l'«éventail de mesures des pouvoirs publics susceptibles de fournir des subventions [sous "contribution financière"] est encore élargi par le concept de "soutien des revenus ou des prix" figurant au paragraphe 2) de l'article 1.1 a)» ([37]). Cette interprétation est également conforme à l'objet et au but de l'accord SMC, à savoir «accroître et améliorer les disciplines du GATT relatives à l'utilisation de subventions et de mesures compensatoires» ([38]). Par conséquent, la conclusion qu'une mesure revient à une contribution financière n'empêche pas que la même mesure puisse être également qualifiée de soutien des revenus ou des prix. De façon similaire, la conclusion qu'une mesure ne satisfait pas aux conditions nécessaires pour être qualifiée d'action de «charger» ou d'«ordonner» au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) iv), du règlement de base peut très bien tomber dans la catégorie plus large du soutien des revenus ou des prix selon l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base.

(175) L'origine des termes «soutien des revenus» ou «soutien des prix» peut être trouvée à l'article XVI du GATT, aux dispositions duquel l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base renvoie. L'article XVI du GATT fait référence à toute «subvention, y compris toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire». En ce sens, le soutien des revenus ou des prix est une autre forme de subventions ([39]).

(176) Par «toute forme», on entend cette catégorie dans son ensemble, en ce sens qu'elle englobe toutes les formes choisies par les pouvoirs publics qui fournissent un soutien des revenus ou des prix. En ce sens, la définition de «forme» donnée par le dictionnaire fait référence à «un des différents modes que peut prendre une chose pour exister ou se manifester; une espèce, un type ou une variété», ainsi qu'une «manière, méthode, façon» ([40]). Ainsi, la formule «toute forme» comprend toute façon ou manière dont les pouvoirs publics fournissent un soutien des revenus ou des prix à quelqu'un ([41]).

([36]) Voir le rapport du groupe spécial, *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les semiconducteurs pour mémoires RAM dynamiques (DRAM) en provenance de Corée*, WT/DS296, 21 février 2005, note de bas de page 57 («[N]ous considérons que la référence aux fonctions "qui sont normalement du ressort des pouvoirs publics" devraient également être interprétées comme signifiant les fonctions consistant à percevoir des impôts et à affecter les recettes fiscales. (…) Dans la mesure où les prêts et les mesures de restructuration ont trait aux impôts ou aux recettes fiscales, ils peuvent entrer dans le champ d'application de cette disposition»).

([37]) 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, paragraphe 52.

([38]) Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Droits compensateurs sur certains produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance d'Allemagne*, WT/DS213/AB/R et Corr.1, adopté le 19 décembre 2002, DSR 2002:IX, p. 3779, paragraphe 73, note de bas de page 65.

([39]) Voir Avis de l'AG Van Gerven du 7 mars 1989, *Fediol / Commission*, C-70/87, ECLI:EU:C:1989:110, note de bas de page 33.

([40]) Définition du terme «form» (en anglais): «one of the different modes in which a thing exists or manifests itself; a species, kind, or variety» also a «manner, method, way», Oxford English Dictionary en ligne, entrées I.5.b et I.10.

([41]) Rapport du groupe spécial du GATT sur les subventions et le commerce d'État sur les subventions, L/1160 du 23 mars 1960 (Le groupe spécial convient qu'un système dans lequel des pouvoirs publics, par des méthodes directes ou indirectes, maintiennent un prix par des achats et la revente à perte est une subvention).

(177) Par «soutien», on entend «l'action de contribuer à la réussite ou de maintenir la valeur de quelque chose» ([42]). Le terme «soutien» est souvent utilisé dans le contexte de l'agriculture, en référence aux programmes de soutien des pouvoirs publics ([43]). Ainsi, le sens de «soutien» à l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base fait référence à l'action des pouvoirs publics qui contribue à la réussite ou au maintien de la valeur des prix ou des revenus perçus par quelqu'un.

(178) La Commission reconnaît que toute action des pouvoirs publics peut avoir des effets accessoires de magnitude aléatoire sur les revenus de quelqu'un et peut avoir pour résultat que des prix sont soutenus d'une manière ou d'une autre ([44]). Pour qu'un tel soutien relève de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base, il doit exister un lien démontrable entre les actions des pouvoirs publics et les effets résultant de soutien des revenus ou des prix pour quelqu'un. Un tel lien devrait être établi sur la base de la totalité des preuves disponibles, y compris la nature, la conception et le fonctionnement attendu des mesures prises par les pouvoirs publics.

(179) Enfin, la référence «au sens de l'article XVI du GATT de 1994» implique toutes les formes de soutien des revenus ou des prix qui ont directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un «produit» du territoire d'un membre de l'OMC ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire. Cet effet, potentiel ou réel, est explicitement envisagé à l'article XVI:1 du GATT de 1994: «[…] y compris toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire».

(180) En résumé, l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base, de même que l'article 1.1b), de l'accord SMC, couvre les mesures gouvernementales de toute forme qui apportent un soutien des revenus ou des prix pour quelqu'un et qui ont pour effet, potentiel ou réel ([45]), d'accroître les exportations d'un produit du territoire d'un membre de l'OMC ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire.

(181) En accord avec cette interprétation, en plus d'examiner si la série de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens pouvait être qualifiée de «contribution financière», la Commission a également procédé à une analyse afin de déterminer si la série de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens pouvait également être qualifiée de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base. Ce faisant, la Commission a examiné dans un premier temps si les pouvoirs publics indonésiens cherchaient à soutenir la création et le développement de l'industrie du biodiesel. Elle a ensuite cherché à déterminer le type de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens afin de soutenir l'industrie du biodiesel. Enfin, elle s'est efforcée d'établir si ces mesures pouvaient être qualifiées de «toute forme de soutien des revenus ou des prix» au sens de l'article XVI du GATT de 1994. En somme, la Commission examinera si les pouvoirs publics indonésiens avaient l'intention de soutenir le développement de l'industrie du biodiesel en tant qu'objectif stratégique déclaré, quels instruments ils ont utilisés à cette fin et si ces instruments ou actions des pouvoirs publics indonésiens pouvaient être caractérisés comme soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994.

a) ***L'intention des pouvoirs publics indonésiens de soutenir l'industrie nationale du biodiesel en tant qu'objectif stratégique public.***

(182) Les pouvoirs publics indonésiens, par le biais du règlement présidentiel 66/2018, ont une politique explicite de soutien au développement de l'industrie nationale du biodiesel. Certaines déclarations publiques des pouvoirs publics indonésiens déjà mentionnées ci-dessus au paragraphe 119 indiquent que le contrôle des prix de l'HPB exercé par les pouvoirs publics indonésiens au bénéfice des producteurs de biodiesel est intentionnel: «Les objectifs stratégiques concernant les taxes d'exportation sur les produits de base comprennent la stabilisation des prix, la promotion du développement des installations de transformation en aval […]» ou «les objectifs des droits d'exportation, (qui) sont d'assurer la disponibilité des matières premières et de stimuler la croissance de l'industrie nationale de l'huile de palme en aval».

(183) La Commission a également trouvé des preuves qu'au fil des années, les pouvoirs publics indonésiens avaient clairement mis en place une politique visant à encourager et à soutenir l'expansion de l'industrie du biodiesel. Dans un article de presse, le directeur général pour les énergies renouvelables a indiqué que l'Indonésie avait l'intention de rendre obligatoire l'utilisation de carburants mélangés avec du biodiesel pour tous les véhicules et

([42]) Définition du terme «support» (en anglais): «the action of contributing to the success or maintaining the value of something», Oxford English Dictionary en ligne, entrée I.3.b.

([43]) Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, article 15.4 («[…] question de savoir s'il y a eu accroissement de la charge qui pèse sur les programmes de soutien publics»); voir également l'accord sur l'agriculture, article 6 et annexes II et III («soutien interne»).

([44]) Rapport du groupe spécial, *Chine – Droits compensateurs et droits antidumping visant les aciers dits magnétiques laminés, à grains orientés, en provenance des États-Unis*, WT/DS414/R et Add.1, adopté le 16 novembre 2012, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS414/AB/R, DSR 2012:XII, p. 6369, paragraphe 7.86.

([45]) Par effets «potentiels», on entend les effets qui découlent naturellement de l'architecture, de la conception et de la structure globales de la mesure, sans que des effets «observés» ou réels sur le marché soient nécessaires

engins lourds à partir du 1er septembre 2018. Dans cet article de presse, il est en outre indiqué que les stations-services indonésiennes ne seraient plus autorisées à vendre de carburant diesel non mélangé une fois que les nouvelles règles seront d'application, et que les sociétés qui vendraient du carburant diesel non mélangé seraient passibles d'amendes ([46]). À cet égard, un autre article de presse explique que l'Indonésie prévoit d'imposer que tout le carburant diesel utilisé dans le pays contienne du biodiesel à partir du mois suivant [septembre 2018] afin d'augmenter la consommation d'huile de palme, de diminuer les importations de carburant et de réduire un déficit béant des dépenses courantes. (soulignement ajouté) ([47])

(184) Dans un autre article de presse, le Jakarta Post rapporte que le gouvernement chercherait par tous les moyens à renforcer la demande de biodiesel produit à base d'huile de palme et examinerait actuellement la possibilité de convertir les installations du producteur public d'électricité PLN du diesel au biodiesel. Il examinerait également la possibilité de permettre à des fournisseurs d'électricité privés qui utilisent du biodiesel plutôt que du diesel fossile pour produire leur électricité de vendre celle-ci directement à PLN. Le gouvernement a déjà augmenté la quantité de biodiesel mélangé dans le carburant utilisé par les chemins de fer et les engins lourds, en plus du transport routier ([48])

(185) L'objectif susmentionné de soutenir l'industrie du biodiesel a encore été confirmé dans des déclarations publiques du vice-ministre de l'alimentation et de l'agriculture. Dans un article de presse, celui-ci a déclaré que la production de biodiesel de l'Indonésie pourrait augmenter de 40 % pour atteindre 7M tonnes en 2019, à partir d'une production estimée à 5M tonnes cette année [2018], en conséquence d'**un nouveau programme visant à amplifier la consommation de biodiesel local**. (soulignement ajouté) ([49])

(186) Les pouvoirs publics indonésiens ont annoncé explicitement leur soutien à l'industrie du biodiesel au moyen de la création de l'OPPF, dont la mission est de facto de soutenir uniquement l'industrie du biodiesel. Ce soutien s'est poursuivi jusqu'après la période d'enquête, puisque pendant cette période et jusqu'en août 2018, l'OPPF a versé des fonds aux producteurs de biodiesel. Cet objectif de l'OPPF a également été clairement exprimé dans des déclarations publiques. Dans un article de presse, l'OPPF s'est déclaré confiant de pouvoir assumer les subventions supplémentaires versées aux producteurs dans le cadre de la nouvelle politique des pouvoirs publics en faveur du biodiesel jusqu'à la fin de l'année et le président-directeur du fonds a déclaré en outre que le fonds avait recueilli 6 400 milliards de Rp du prélèvement sur les exportations d'huile de palme au premier semestre de 2018, ce qui correspond à peu près à 60 pour cent de l'objectif de l'année de 10 900 milliards de Rp, dont la majeure partie est utilisée comme incitations pour soutenir la production d'énergie renouvelable. Dans le même article, il est également expliqué que cette politique [l'obligation de mélange] gonflera également les subventions versées à 19 producteurs de biocarburant, y compris Wilmar et le groupe Sinar Mas. Le Fonds, connu également sous le sigle BPDPKS, estime que cette politique doublerait la demande de biocarburant, qui passerait à 2,1 millions de kilolitres au second semestre de cette année ([50]).

(187) Dès lors, la Commission a conclu que l'intention des pouvoirs publics indonésiens de soutenir la création et le développement de l'industrie indonésienne du biodiesel était manifeste.

b) ***Actions menées par les pouvoirs publics pour développer l'industrie du biodiesel***

(188) Les pouvoirs publics indonésiens interviennent à travers différents instruments sur le marché de l'HPB afin d'amplifier le développement de l'industrie du biodiesel. Premièrement, les pouvoirs publics indonésiens ont mis en place un système de restrictions à l'exportation (au moyen de taxes d'exportation et de prélèvements à l'exportation) qui est utilisé comme outil pour déprimer les prix de l'HPB en Indonésie, au bénéfice des industries en aval, y compris les producteurs de biodiesel. Deuxièmement, les pouvoirs publics indonésiens, à travers l'entreprise d'État PTPN, fixent de facto les prix de l'HPB à des niveaux artificiellement bas, sur lesquels s'alignent les autres fournisseurs d'HPB, dans le respect de la politique déclarée visant à soutenir le développement de l'industrie du biodiesel. Les pouvoirs publics indonésiens utilisent également d'autres mesures, telles que des subventions directes aux producteurs d'HPB, pour inciter ceux-ci à se conformer aux objectifs de la politique.

(189) Toutes ces actions doivent être interprétées dans le contexte plus large de la promotion du développement de l'industrie du biodiesel, notamment par les prescriptions de mélange obligatoire ainsi que par la mise en place de l'OPPF au bénéfice des producteurs de biodiesel. De fait, les pouvoirs publics indonésiens ont établi un système qui crée artificiellement une demande importante de biodiesel au moyen de l'obligation de mélange. Les pouvoirs publics indonésiens ont introduit le mélange obligatoire dit «B20» ([51]). Dans le cadre de ce programme, pour un certain nombre d'applications, comme par exemple les transports publics, les opérateurs sont légalement tenus

([46]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK, consulté le 17.7.2019.
([47]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-bets-big-on-biodiesel-to-limit-costs-of-oil-imports-idUSKBN1KS0CC, consulté le 17.7.2019.
([48]) https://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2019/01/08/indonesia-wants-to-push-for-power-production-from-palm-oil-biodiesel/, consulté le 17.7.2019.
([49]) https://www.ofimagazine.com/news/indonesian-biodiesel-production-could-grow-by-40, consulté le 17.7.2019.
([50]) https://jakartaglobe.id/context/indonesia-oil-palm-estate-fund-adequate-to-support-b20-biodiesel-policy/, consulté le 17.7.2019.
([51]) Mélange obligatoire imposé au titre du règlement 12/2015 du ministère de l'énergie et des ressources minérales.

d'utiliser comme carburant un mélange de diesel minéral et de biodiesel qui contient au moins 20 % de biodiesel. Cette obligation de mélange devrait atteindre 30 % dans un avenir proche. À cet égard, la Commission a estimé qu'en l'absence combinée de l'OPPF et de l'obligation de mélange, la demande de biodiesel en Indonésie serait moindre et les recettes tirées de la vente de biodiesel seraient donc nécessairement nettement inférieures.

(190) Par conséquent, la Commission a conclu, sur la base des informations disponibles, que les pouvoirs publics indonésiens avaient mis en place une série de mesures afin d'intervenir sur le marché pour assurer un résultat particulier, à savoir que les producteurs de biodiesel bénéficient de prix artificiellement bas pour l'HPB, qui représente environ 90 % de leurs coûts de production.

c) ***La série de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens peut être qualifiée de «toute forme de soutien des revenus ou des prix» au sens de l'article XVI du GATT de 1994***

(191) Au travers de la série de mesures décrites ci-dessus, les pouvoirs publics indonésiens fournissent un soutien aux revenus de l'industrie du biodiesel. Les conditions réglementaires adoptées par les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas pour effet accessoire que les fournisseurs d'HPB vendent cette matière première aux producteurs de biodiesel à des prix inférieurs à ceux qui prévalent sur les marchés internationaux. Ce résultat est voulu et obtenu avec succès au moyen des actions des pouvoirs publics indonésiens. La série de mesures mises en place par les pouvoirs publics indonésiens permet aux producteurs de biodiesel d'avoir accès à leur principale matière première et principal élément de coût à un prix inférieur à celui du marché mondial, ce qui se traduit ensuite par des profits artificiellement plus élevés résultant principalement d'exportations vers des marchés tiers. En ce sens, les actions des pouvoirs publics indonésiens contribuent au revenu obtenu par les producteurs de biodiesel. En l'absence de ces mesures, les producteurs de biodiesel ne bénéficieraient pas des effets de distorsion des prix de l'HPB résultant de l'intervention de l'État.

(192) Toutes ces mesures montrent que l'industrie indonésienne du biodiesel est soutenue et stimulée artificiellement par les pouvoirs publics indonésiens. Cette constatation est corroborée par le nombre croissant de producteurs de biodiesel en Indonésie ainsi que par la forte augmentation de la capacité de production et des exportations au cours des dix dernières années, comme le montre le tableau ci-dessous:

Tableau 2

Développement de l'industrie indonésienne du biodiesel (en millions de litres)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capacités de production (nominales)	3 128	3 921	3 921	4 881	5 670	5 670	6 887	10 898	11 547	11 357
Utilisation des capacités (%)	10,5 %	19,9 %	46,2 %	46,5 %	52,0 %	69,9 %	24,0 %	33,5 %	29,6 %	34,3 %
Production	330	780	1 812	2 270	2 950	3 962	1 653	3 656	3 416	3 900
Exportations de biodiesel d'Indonésie	204	563	1 440	1 608	1 942	1 569	343	476	187	1 772
Exportations en % de la production	62 %	72 %	79 %	71 %	66 %	40 %	21 %	13 %	5 %	45 %
Consommation	119	223	359	669	1 048	1 845	860	3 008	2 572	3 300
Stocks de clôture	22	16	29	27	11	559	1 009	1 181	1 839	1 439
Nombre de producteurs	20	22	22	22	26	26	27	30	32	31

Source: Réponse au questionnaire des pouvoirs publics indonésiens, rapport annuel 2018 sur les biocarburants indonésiens de GAIN Report, statistiques d'exportation de Global Trade Atlas (données de 2018, excepté pour les statistiques d'exportation qui sont fondées sur des estimations)

(193) Comme le montre ce tableau, l'industrie du biodiesel a été un secteur orienté de façon prédominante vers l'exportation. Lorsque les exportations ont diminué dans le passé, principalement en raison de l'existence de mesures de défense commerciale dans l'Union, les stocks ont augmenté de façon significative.

(194) La Commission a donc conclu que les pouvoirs publics indonésiens apportaient un soutien aux revenus ou aux prix de l'industrie du biodiesel, conformément à l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base.

3.3.3.8. Avantage

(195) Comme la plupart des mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens visaient à réduire artificiellement le prix intérieur de l'HPB, la Commission a cherché à déterminer si le soutien accordé par les pouvoirs publics indonésiens à l'industrie du biodiesel conférait un avantage en examinant l'écart entre les prix payés par les producteurs nationaux de biodiesel lorsqu'ils achètent l'HPB sur le marché local et un prix de référence fondé sur les conditions prévalentes du marché de l'HPB.

(196) La Commission a déterminé qu'un tel écart représentait un avantage pour les producteurs de biodiesel indonésiens, qui pouvaient se procurer la principale matière première dans leur processus de production à un prix inférieur au prix du marché international. Cette méthode comparative a également permis d'éviter le double comptage avec d'autres subventions faisant l'objet de mesures compensatoires dans le cadre de la présente enquête et qui représentent également un soutien des revenus ou des prix des producteurs indonésiens de biodiesel.

(197) Le prix d'achat devait être comparé avec une référence appropriée. En application de l'article 6, point d), du règlement de base, l'adéquation de la rémunération est déterminée par rapport aux conditions existantes du marché pour le produit en question dans le pays de fourniture, soit l'Indonésie, y compris le prix, la qualité, la disponibilité, la qualité marchande, le transport et les autres conditions d'achat ([52]).

(198) La Commission a considéré que les prix FAB de l'HPB à l'exportation de l'Indonésie vers le reste du monde, tels qu'ils figurent dans les statistiques indonésiennes sur les exportations, constituaient une référence appropriée, car ils sont fixés conformément aux principes de la libre concurrence, reflètent les conditions prévalentes du marché en Indonésie et ne sont pas faussés par l'intervention des pouvoirs publics. La Commission a adopté ce point de vue en raison du fait que les importations d'HPB en Indonésie étaient marginales et donc non représentatives et qu'elle n'a donc pu identifier, sur le marché intérieur, aucun prix de l'HPB qui ne faisait pas l'objet de distorsions. De plus, la Commission a considéré que la référence utilisée est le meilleur indicateur de ce que serait le prix intérieur indonésien en l'absence de la distorsion due à l'intervention des pouvoirs publics indonésiens. Enfin, la Commission a analysé également d'autres prix de référence possibles, tels que le prix CAF de l'HPB au port de Rotterdam. Étant donné que celui-ci correspondait à un mélange d'HPB originaires de nombreux pays autres que l'Indonésie, la Commission a considéré qu'il s'agissait d'une référence moins appropriée en ce qui concerne les conditions prévalant sur le marché en Indonésie. En tout état de cause, la Commission a observé que les écarts de prix entre les différentes références étaient minimes.

(199) La Commission a calculé la moyenne mensuelle, pendant la période d'enquête, des prix FAB mondiaux à l'exportation en provenance d'Indonésie et a considéré que les prix ainsi calculés étaient le meilleur indicateur des prix intérieurs indonésiens non faussés pour l'HPB.

(200) La Commission a ensuite comparé le prix intérieur de l'HPB payé par les producteurs indonésiens au prix de référence calculé comme expliqué au considérant 199.

(201) Le montant total de la différence représente les «économies» réalisées par les producteurs indonésiens de biodiesel qui achètent de l'HPB sur le marché intérieur indonésien faussé par rapport au prix qu'ils auraient payé en l'absence de distorsions. En fin de compte, ce montant total représente l'avantage conféré aux producteurs indonésiens par les pouvoirs publics indonésiens pendant la période d'enquête.

3.3.3.9. Spécificité

(202) La série de mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens visait à profiter à certaines industries, dont l'industrie nationale du biodiesel. En effet, bien que les distorsions des prix de l'HPB profitent également aux produits en aval autres que le biodiesel, l'avantage n'est disponible que pour certaines industries en Indonésie, à savoir celles actives dans la chaîne de valeur de l'huile de palme. Cette conclusion est étayée par les déclarations des pouvoirs publics indonésiens eux-mêmes concernant leur politique ainsi que par les actes législatifs ultérieurs mettant en œuvre et modifiant la discipline de la taxe d'exportation et du prélèvement à l'exportation. Par exemple, le règlement 128/PMK.011/2011 stipule expressément ce qui suit: «dans le contexte du soutien aux efforts déployés en aval par l'industrie de l'huile de palme pour accroître la valeur ajoutée en aval, il est nécessaire de restructurer les droits à l'exportation». Ces mesures sont donc spécifiques au sens de l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement de base.

3.3.4. *Conclusion*

(203) Au travers d'une série de mesures, y compris les taxes d'exportation et les prélèvements à l'exportation, et en agissant de facto comme un «faiseur» de prix sur le marché, les pouvoirs publics indonésiens ont incité les producteurs nationaux d'HPB à la vendre au niveau local et les ont «chargés», ou leur ont «ordonné» de fournir

([52]) Voir WT/DS436/AB/R États-Unis – *Mesures compensatoires visant certains produits plats en acier au carbone laminés à chaud en provenance d'Inde*, 8 décembre 2014, paragraphe 4.244.

cette matière première en Indonésie moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Les mesures en question ont eu l'effet souhaité, à savoir fausser le marché intérieur de l'HPB en Indonésie et maintenir le prix jusqu'à un niveau artificiellement bas au profit de l'industrie du biodiesel en aval. La fonction de fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate est normalement du ressort des autorités publiques compte tenu de l'objectif stratégique visant à soutenir l'industrie du biodiesel et la pratique des fournisseurs d'HPB qui l'appliquent ne diffère pas, véritablement, des pratiques normalement adoptées par les pouvoirs publics dans le cadre de la poursuite d'objectifs stratégiques similaires au travers d'autres formes de soutien (tels que des subventions ou un abandon de recettes).

(204) La Commission a donc conclu que les pouvoirs publics indonésiens ont apporté une contribution financière au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a) iv), du règlement de base, tel qu'interprété et appliqué conformément à la norme pertinente de l'OMC en vertu de l'article 1.1(a)(1)(iv) de l'accord SMC. À titre subsidiaire, la Commission a conclu, en outre, que les pouvoirs publics indonésiens apportaient un soutien des revenus ou des prix aux producteurs de biodiesel par leur intervention sur le marché de l'HPB, conformément à l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement de base, interprété à la lumière de l'article 1.1 a) 2) de l'accord SMC.

(205) La Commission a considéré en outre que cette contribution financière conférait aux bénéficiaires un avantage spécifique.

(206) Sur la base de ce qui précède, la Commission a déterminé qu'au travers d'une série de mesures, les pouvoirs publics indonésiens avaient apporté un soutien à l'industrie du biodiesel, y compris par la fourniture d'huile de palme brute (HPB) moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Les pouvoirs publics indonésiens ont conféré aux bénéficiaires un avantage qui est spécifique, équivalant donc à une subvention passible de mesures compensatoires.

3.3.5. *Calcul du montant de la subvention*

(207) Conformément à l'article 5 du règlement de base, la Commission a calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires pour chaque producteur-exportateur en termes d'avantage conféré au bénéficiaire constaté pour la période d'enquête. La Commission a évalué l'avantage comme étant la somme des écarts entre les prix payés pour l'HPB achetée sur le marché intérieur et le prix de référence de l'HPB calculé par mois, pendant la période d'enquête. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement de base, la Commission a réparti ces montants de subvention sur le chiffre d'affaires total de la production des producteurs-exportateurs basée sur l'HPB au cours de la période d'enquête (dénominateur), car la subvention a conféré un avantage à l'ensemble de la production de produits à base d'HPB et pas uniquement au produit concerné ou à la production destinée à l'exportation.

(208) Le taux de subvention établi concernant cette série de mesures pendant la période d'enquête pour les producteurs-exportateurs s'élève à:

Société	Taux de subvention
PT Ciliandra Perkasa	0,13 %
PT Intibenua Perkasatama et PT Musim Mas (groupe Musim Mas)	4,40 %
PT Pelita Agung Agrindustri et PT Permata Hijau Palm Oleo (groupe Permata)	5,15 %
PT Wilmar Nabati Indonesia et PT Wilmar Bioenergi Indonesia (groupe Wilmar)	3,43 %

3.4. **Soutien des pouvoirs publics par le biais d'abandons de recettes: le régime de zones franches**

3.4.1. *Le régime de subventions*

(209) Le régime des zones franches a été introduit par les pouvoirs publics indonésiens avec le règlement 147/PMK.04/2011 du ministère des finances et modifié par les règlements 255/PMK.04/2011 et 120/PMK.04/2013 du ministre des finances.

(210) Les zones franches sont définies comme des zones du territoire douanier de la République d'Indonésie où les droits à l'importation et la TVA sur les biens importés sont suspendus (pour les droits à l'importation) ou exonérés (pour la TVA). Tant la suspension que l'exonération s'appliquent aux biens d'équipement, aux matières premières et au matériel de support.

(211) Au cours de la visite de vérification, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué qu'il n'existait pas de zones prédéfinies du territoire de la République d'Indonésie identifiées comme zones franches, mais que les sociétés pouvaient présenter une demande et que, si la demande est acceptée, leur site de production devenait une zone franche.

3.4.1.1. Admissibilité

(212) Lors de la visite de vérification, les pouvoirs publics indonésiens ont également expliqué que le régime des zones franches n'est accessible qu'aux «sociétés axées sur l'exportation», c'est-à-dire aux sociétés réalisant plus de 50 % de leur chiffre d'affaires grâce aux exportations. Lors de la visite de vérification, les pouvoirs publics indonésiens ont également expliqué que, conformément au règlement du ministère des finances n° 4/2014, les conditions susmentionnées pouvaient faire l'objet d'exemptions afin que des sociétés non axées sur l'exportation puissent également bénéficier du régime. Les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête n'ont toutefois pas permis d'identifier des critères objectifs énoncés dans la législation pour l'octroi d'une telle exemption. Au contraire, une traduction de courtoisie de la législation stipule que «*La recommandation visée à l'article 1er peut être formulée après avoir pris en compte*:

a) le produit de la société requérante s'il s'agit d'un marché de substitution à l'importation directe d'un produit similaire afin de répondre à la demande du marché intérieur;

b) toute diminution des exportations; et/ou

c) la protection des industries nationales produisant des produits semblables à ceux de la zone franche, compte tenu de la capacité de l'industrie locale à répondre à la demande intérieure.»

(213) À cet égard, lors de la visite de vérification, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que les sociétés de l'industrie du biodiesel bénéficient normalement de l'exemption de l'obligation de réaliser plus de 50 % de leur chiffre d'affaires grâce aux exportations. D'après les explications fournies lors de la visite de vérification, il s'agit de soutenir les entreprises du biodiesel en vue d'atteindre les objectifs de mélange imposés par les pouvoirs publics indonésiens.

(214) La Commission a donc conclu que l'octroi de l'exemption susmentionnée est entièrement à la discrétion des pouvoirs publics indonésiens.

(215) Enfin, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que ce régime n'est accessible qu'aux sociétés qui importent des marchandises en République d'Indonésie en vue de les transformer ultérieurement. Par conséquent, de simples importateurs ne peuvent pas demander à obtenir le statut de zone franche.

3.4.1.2. Avantages conférés par le fait d'être dans des zones franches

(216) Dans la zone franche, le processus d'importation est suspendu jusqu'à ce que les sociétés vendent les produits finis sur le territoire de la République d'Indonésie. En d'autres termes, les droits à l'importation sont suspendus sur les produits importés dans les zones franches jusqu'à leur vente sur le marché intérieur indonésien. 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.

(217) De même que pour les droits à l'importation, le paiement de la TVA due sur les produits importés est suspendu jusqu'à ce que les produits finis soient vendus sur le marché intérieur. Si un produit (par exemple, des machines) reste dans la zone franche ou est directement exporté, la TVA n'est jamais due.

(218) Dans le cadre de ce régime, l'exonération des droits à l'importation et de la TVA est accordée sur les importations de biens d'équipement, tels que les machines utilisées dans le processus de production du biodiesel, les matières premières et les pièces détachées.

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

(219) En ce qui concerne les informations demandées par la Commission au cours de la procédure au sujet du régime des zones franches, Wilmar n'a pas entièrement coopéré avec la Commission. Par conséquent, la Commission a informé Wilmar 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 aides présumées octroyées à l'industrie du biodiesel par le biais d'une exonération des droits à l'importation sur les machines et marchandises importées dans la zone franche.

(220) Dans la demande d'informations complémentaires envoyée le 15 février 2019, la Commission a demandé à Wilmar de lui fournir certaines informations concernant les importations d'intrants et de machines depuis la date de création de chacune des entités liées (producteurs de biodiesel et les fournisseurs d'HPB). Dans sa réponse à la demande d'informations complémentaires, Wilmar a fourni une réponse partielle à cette demande d'informations, faisant valoir qu'il avait rencontré des difficultés techniques pour collecter l'ensemble des données demandées. Une explication similaire a été donnée lors de la visite de vérification. La Commission n'a donc pu vérifier qu'un ensemble limité de données.

(221) En conséquence, en ce qui concerne l'allégation de soutien accordé à l'industrie du biodiesel par l'exonération des droits à l'importation sur les machines et les marchandises importées dans une zone franche, Wilmar n'a pas fourni les informations et éléments de preuve nécessaires demandés par la Commission dans sa demande d'informations complémentaires et au cours de la visite de vérification.

(222) L'absence d'informations et/ou de documents nécessaires et pertinents, tels que décrits ci-dessus, entrave considérablement l'enquête. En effet, il a été très difficile pour la Commission de parvenir à des conclusions précises et dûment étayées en ce qui concerne ce régime de subventions.

(223) Wilmar a fait observer que les informations demandées n'étaient en premier lieu pas nécessaires au sens de l'article 28 du règlement de base et qu'en tout état de cause, les informations partielles qu'il a communiquées étaient conformes à l'article 28, paragraphe 3, du règlement de base. Wilmar a également affirmé qu'il ne détient pas les renseignements qu'il n'a pas fournis.

(224) À cet égard, la Commission a observé que l'allégation selon laquelle Wilmar ne pouvait pas obtenir ces informations ne pouvait être acceptée, car elle reposait sur un aspect technique rendant la récupération de ces informations prétendument trop fastidieuse. La Commission a donc estimé que le groupe Wilmar était en possession de ces informations et qu'il aurait pu les récupérer afin de fournir une réponse complète à la demande d'informations complémentaires.

(225) Deuxièmement, les informations demandées sont nécessaires, surtout si l'on tient compte du fait qu'un nombre important de données concernant le montant de l'exonération des droits à l'importation est totalement absent. Cela empêche donc la Commission de déterminer le montant précis de la subvention reçue par le groupe Wilmar dans le cadre de ce régime.

(226) La Commission a ajouté que l'allégation de Wilmar selon laquelle elle n'a pas demandé ces renseignements n'était pas acceptable. Au cours de la visite de vérification, la Commission a demandé si les informations manquantes étaient disponibles et a noté qu'elles ne l'étaient pas.

(227) La Commission s'est donc partiellement appuyée sur les données disponibles afin de tirer ses conclusions concernant ces aspects de l'enquête conformément à l'article 28 du règlement de base.

3.4.2. *Analyse*

3.4.2.1. Contribution financière

(228) Pour la raison exposée ci-après, la Commission a estimé que l'exonération des droits à l'importation sur les machines accordée par le régime des zones franches constituait une contribution financière des pouvoirs publics indonésiens aux producteurs-exportateurs sous la forme d'un abandon de recettes.

(229) Comme indiqué aux considérants 216 à 218 ci-dessus, les sociétés situées dans des zones franches bénéficient i) de l'exonération des droits à l'importation sur les machines et les matières premières importées et ii) de l'exonération de la TVA sur les machines et les matières premières importées. Tant les droits à l'importation que la TVA restent exonérés jusqu'à ce que le produit importé soit vendu sur le marché intérieur. Cela signifie que les sociétés situées dans des zones franches ne doivent jamais payer de droits à l'importation ni de TVA sur les marchandises qui ne quittent jamais la zone franche, comme les machines, ou qui sont directement exportées.

(230) La Commission a également observé que tous les producteurs-exportateurs ont bénéficié de ce régime, exclusivement lorsqu'ils ont importé des machines et des pièces détachées pour leurs usines de biodiesel. Étant donné que la principale matière première pour la production de biodiesel est, en fait, l'HPB, et que celle-ci provient entièrement de sources locales, les montants potentiels non collectés sur les matières premières importées s'avèrent être négligeables.

(231) Compte tenu de ce qui précède, la Commission a donc observé que les producteurs-exportateurs n'ont pratiquement jamais acquitté le droit à l'importation et la TVA sur les machines qu'ils importaient. En effet, les machines sont importées dans la zone franche concernée en vue de la mise en place du site de production et, une fois installées, ne quittent jamais cette zone.

(232) En conséquence, la Commission a conclu que l'exonération des droits à l'importation de machines et d'équipements correspondait à des recettes abandonnées ou non perçues au sens de l'article 3, paragraphe 1, point ii), du règlement de base. En ce qui concerne l'exonération de TVA, la Commission a considéré que les pouvoirs publics indonésiens renonçaient également à des recettes publiques, étant donné que, dans des circonstances normales, les producteurs-exportateurs payeraient d'abord la TVA à l'État, puis ils récupéreraient cette TVA lors de la vente sur le marché intérieur ([53]).

([53]) Rapports de l'Organe d'appel, *Brésil – Certaines mesures concernant la taxation et les impositions*, WT/DS472/AB/R et Add.1 / WT/DS497/AB/R et Add.1, adoptés le 11 janvier 2019, paragraphes 5.212 – 5.221.

3.4.2.2. Avantage

(233) L'enquête a montré que les machines utilisées dans les zones franches étaient généralement importées et qu'une fois installées, elles ne quittaient jamais la zone franche. Par conséquent, le droit à l'importation sur ces machines ne devient jamais exigible. En ce qui concerne l'exonération de TVA sur les machines et pièces détachées importées, la Commission a déterminé que les producteurs-exportateurs étaient également favorisés en conservant l'avantage de la disponibilité de liquidités ([54]).

(234) 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. En effet, en l'absence du régime, ils auraient acquitté les droits et la TVA à l'importation des machines et des pièces détachées.

3.4.2.3. Spécificité

(235) 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.

3.4.3. *Conclusion*

(236) La Commission a constaté que, grâce à un ensemble de mesures, les pouvoirs publics indonésiens ont apporté un soutien à l'industrie du biodiesel, notamment par des abandons de recettes liés au régime des zones franches et par l'exonération des machines et des pièces détachées importées de la TVA et des droits à l'importation. Les pouvoirs publics indonésiens ont conféré aux bénéficiaires un avantage qui est spécifique, équivalant donc à une subvention passible de mesures compensatoires.

3.4.4. *Calcul du montant de la subvention*

(237) La Commission a calculé l'avantage conféré aux producteurs-exportateurs découlant de ce régime en ce qui concerne l'exonération des droits à l'importation de machines importées comme étant le montant total des droits non acquittés, réparti sur la période d'enquête sur la base de la durée de vie utile des actifs concernés. En ce qui concerne l'exonération de la TVA sur les machines et les matières premières importées, l'avantage était négligeable et n'a donc pas eu d'incidence notable sur les résultats finals.

(238) Le taux de subvention déterminé en ce qui concerne cette série de mesures pendant la période d'enquête pour les producteurs-exportateurs s'élève à:

Société	Taux de subvention
PT Ciliandra Perkasa	0,03 %
PT Intibenua Perkasatama et PT Musim Mas (groupe Musim Mas)	0,12 %
PT Pelita Agung Agrindustri et PT Permata Hijau Palm Oleo (groupe Permata)	0,16 %
PT Wilmar Nabati Indonesia et PT Wilmar Bioenergi Indonesia (groupe Wilmar)	0,11 %

3.5. **Autres régimes**

(239) La plainte identifiait un certain nombre de subventions et de programmes de subventions supplémentaires, et en particulier, par le biais de recettes abandonnées ou non perçues, comme des avantages liés à l'impôt sur le revenu pour des investissements spécifiés, des subventions à l'implantation industrielle, des avantages fiscaux aux industries pionnières et la fourniture de financements et de garanties à l'exportation à des conditions préférentielles par la banque indonésienne d'import-export (Indonesian Eximbank).

(240) La Commission n'ayant pas trouvé d'éléments de preuve attestant que l'un des producteurs-exportateurs y aurait eu recours, ils seront tous traités ensemble dans la présente section.

([54]) Rapports du groupe spécial, *Brésil – Certaines mesures concernant la taxation et les impositions*, WT/DS472/R, Add.1 et Corr.1 / WT/DS497/R, Add.1 et Corr.1, adoptés le 11 janvier 2019, modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS472/AB/R / WT/DS497/AB/R, paragraphes 7.491 – 7.494.

3.5.1. *Avantages liés à l'impôt sur le revenu pour des investissements spécifiés*

(241) La plainte fait valoir que ce régime accorde des facilités fiscales pour les investissements dans certains secteurs d'activité et/ou dans certaines régions afin de stimuler les investissements directs étrangers et nationaux en Indonésie. En particulier, la plainte fait valoir que ce régime accorde:

a) une déduction fiscale nette de 30 % de l'investissement total, imputée pendant 6 ans à raison de 5 % par an;

b) un amortissement accéléré;

c) une charge d'impôt sur le revenu pour les dividendes payés à l'étranger soumis à l'impôt à 10 %, ou un tarif inférieur selon la convention préventive de double imposition en vigueur; et

d) une compensation des pertes pendant plus de 5 ans mais pas plus de 10 ans.

(242) L'enquête a globalement confirmé les allégations formulées dans la plainte. L'enquête a en effet révélé que le programme avait été établi le 1er janvier 2007, conformément au règlement gouvernemental nº 1/2007 et renouvelé et modifié le 6 avril 2015 par le règlement gouvernemental nº 18/2015, qui a ensuite été modifié par le règlement gouvernemental nº 9/2016. Bien que le règlement gouvernemental nº 18/2015 abroge le règlement gouvernemental nº 1/2007, les sociétés qui bénéficient d'avantages en vertu du règlement gouvernemental nº 1/2017 peuvent continuer à en bénéficier jusqu'à leur date d'expiration initiale.

(243) Dans le cadre de ce régime, les sociétés qui réalisent des investissements dans des régions spécifiques du territoire de la République d'Indonésie et dans des secteurs industriels spécifiques peuvent bénéficier des avantages suivants:

a) une déduction fiscale nette de 30 % de l'investissement total, imputée pendant 6 ans à raison de 5 % par an;

b) un amortissement accéléré;

c) une charge d'impôt sur le revenu pour les dividendes payés à l'étranger soumis à l'impôt à 10 %, ou un tarif inférieur selon la convention préventive de double imposition en vigueur; et

d) une compensation des pertes pendant plus de 5 ans mais pas plus de 10 ans.

(244) Lors de la visite de vérification, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que le régime était applicable aux investissements dans des régions autres que Java ou l'île des Célèbes et que le lieu déterminant pour l'éligibilité était celui où l'investissement était réalisé et non le siège de la société qui réalise l'investissement. Les pouvoirs publics indonésiens ont également confirmé que la chaîne de valeur de l'HPB, y compris les producteurs de biodiesel, était éligible à ce régime.

(245) L'enquête a montré que, pour diverses raisons, aucun des producteurs-exportateurs n'a eu recours à ce régime. Les sociétés étaient déficitaires et n'avaient donc pas d'impôt sur le revenu à déduire ou n'étaient pas éligibles parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions d'une région spécifique des investissements.

(246) Aucun producteur-exportateur ne l'ayant utilisé, la Commission n'a pas procédé à une analyse plus approfondie de ce régime.

3.5.2. *Subventions à l'implantation industrielle*

(247) Le plaignant fait valoir que, dans le cadre du régime de l'implantation industrielle, les pouvoirs publics indonésiens subventionnent les producteurs indonésiens de biodiesel au moyen de différentes incitations. La plainte fait notamment valoir que les pouvoirs publics indonésiens ont établi la «subvention à l'implantation industrielle» conformément au règlement nº 142/2015. Dans le cadre de ce régime, toute «*société industrielle*» située dans une «*zone industrielle*» bénéficie d'incitations fiscales et peut en outre bénéficier d'incitations régionales.

(248) Selon la plainte, ce régime apporte une contribution financière aux producteurs indonésiens de biodiesel sous la forme de recettes abandonnées par les pouvoirs publics indonésiens et confère aux exportateurs indonésiens de biodiesel un avantage égal à l'économie d'impôt. En outre, la plainte fait valoir que ce régime est spécifique dans la mesure où seules certaines sociétés d'une zone industrielle peuvent bénéficier du programme dans les conditions prévues par le règlement.

(249) L'enquête a montré que ce régime a été mis en place par les pouvoirs publics indonésiens pour soutenir l'activité industrielle établie dans des zones géographiques spécifiques, définies à l'article 1.4, du règlement gouvernemental nº 142 de 2015 comme une zone centrale d'activité industrielle dotée d'une infrastructure de soutien développée et gérée par la Industrial Estate Company.

(250) L'enquête a également montré que ce régime peut conférer un avantage aux bénéficiaires, puisque le règlement 105/2016 du ministère des finances prévoit certaines facilités en matière d'impôt sur les sociétés, ainsi que des exonérations de TVA et de droits à l'importation.

(251) L'enquête a toutefois montré qu'aucun des producteurs-exportateurs n'a eu recours à ce régime et la Commission n'a pas procédé à une analyse plus approfondie de ce régime.

3.5.3. *Avantages fiscaux aux industries pionnières*

(252) La plainte fait valoir que le programme d'avantages fiscaux des pouvoirs publics indonésiens en faveur des industries pionnières offre une série d'incitations fiscales pour accroître l'investissement direct dans ce que l'on appelle les «industries pionnières». En particulier, la plainte fait valoir que ce régime a été établi en 2011 par le règlement du ministre des finances nº 130/2011. Il a ensuite été révisé à plusieurs reprises. Ce programme a été récemment révisé le 29 mars 2018 par le règlement nº 35/2018 du ministre des finances.

(253) Selon la plainte, ce régime apporte une contribution financière aux bénéficiaires sous la forme d'un abandon de recettes par les pouvoirs publics indonésiens, ainsi qu'un avantage en termes d'économies d'impôt pour les premiers.

(254) L'enquête a montré que le régime en cause consistait essentiellement en une réduction de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises exerçant certaines activités commerciales (les «industries pionnières») énumérées dans le règlement nº 159/2015 du ministre des finances, modifié par le règlement nº 103/2016. L'enquête a également révélé qu'en plus d'être actives dans une «industrie pionnière» telle que définie par le ministère des finances, les entreprises doivent, pour pouvoir bénéficier de ce régime, investir au moins 1 000 000 000 000 IDR (un billion de rupiahs) pour tous les secteurs des industries pionnières, à l'exclusion du secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) qui introduit des technologies avancées. Les entreprises du secteur des TIC pourraient investir au minimum 500 000 000 000 IDR (cinq cents milliards de rupiahs) pour bénéficier de la mesure. Outre ceux déjà mentionnés, d'autres critères d'éligibilité s'appliquent, à savoir le dépôt d'un minimum de 10 % du plan d'investissement dans des banques indonésiennes, le maintien d'un ratio dette/fonds propres d'au moins 4:1 et l'obligation d'avoir le statut d'entité légale indonésienne depuis le 15 août 2011.

(255) L'enquête a toutefois montré qu'aucun des producteurs-exportateurs n'avait eu recours à ce régime et la Commission n'a pas procédé à une analyse plus approfondie de ce régime.

3.5.4. *La fourniture de financements et de garanties à l'exportation à des conditions préférentielles par la banque indonésienne d'import-export (Indonesian Eximbank)*

(256) La plainte fait valoir que Lempabaga Pembiyaan Ekspor Indonesia («Eximbank»), une banque détenue à 100 % par l'État, fait office d'institution financière spéciale du ministère des finances destinée à soutenir le commerce extérieur de l'Indonésie. Selon le plaignant, Eximbank fournit à ce titre un financement à l'exportation préférentiel aux industries indonésiennes de l'huile de palme situées en aval, dont les producteurs de biodiesel.

(257) Selon la plainte, l'objectif d'Eximbank est de soutenir les politiques publiques dans le cadre de l'encouragement du programme national d'exportation par le biais d'un financement national des exportations et dans son rapport annuel 2017, Eximbank a indiqué en outre qu'elle s'engageait à soutenir activement les industries indonésiennes de l'huile de palme, qui constituent la partie principale de sa clientèle.

(258) La plainte fait également valoir que la large gamme de services financiers, tels que le financement, la garantie et l'assurance des exportations et les services de conseil fournis par Eximbank, constituent une contribution financière des pouvoirs publics indonésiens. La plainte ajoute en outre que, conformément à la loi 2/2009, Eximbank a pour fonction de fournir un financement pour toute transaction ou tout projet considéré comme non viable par les banques commerciales dans le but de stimuler les exportations. Dans ce contexte, la plainte fait valoir que, selon le rapport annuel 2017 d'Eximbank, celle-ci détenait des actifs de financement et des actifs à recevoir à des taux d'intérêt nominaux aussi bas que 0 %, libellés aussi bien en rupiah qu'en devises étrangères. La plainte fait donc valoir que, bien qu'elle n'ait pas été en mesure de déterminer avec précision le taux d'intérêt appliqué par Eximbank aux producteurs de biodiesel, celui-ci serait inférieur au prix du marché et constituerait donc un avantage en leur faveur.

(259) L'enquête a montré qu'Eximbank a été créée par les pouvoirs publics indonésiens conformément à la loi 2/2009 et fournit un financement sous la forme de fonds de roulement et/ou d'investissements. Plus précisément, l'enquête a révélé qu'Eximbank exerçait les activités suivantes:

— garanties fournies aux exportateurs indonésiens, aux importateurs étrangers ou liées à la réalisation de projets dans le cadre d'appels d'offres;

— facilités d'assurance pour les exportateurs dans le cas où les agences d'assurance des exportations existantes ne peuvent pas fournir ces services; et,

— services de conseil par l'accompagnement et le conseil aux banques, aux institutions financières, aux exportateurs, aux fabricants de marchandises d'exportation, en particulier les petites et moyennes entreprises et les coopératives.

(260) L'enquête a révélé qu'aucun des producteurs-exportateurs, à l'exception d'un seul, n'avait de lien contractuel avec Eximbank. Nonobstant ce qui précède, la Commission a vérifié tous les prêts contractés entre les producteurs-exportateurs et toute banque publique. À cet égard, la Commission a pu vérifier que le taux d'intérêt appliqué par les banques publiques aux prêts est comparable aux taux de référence internationaux, tant pour les prêts libellés en rupiahs indonésiennes (IDR) que pour les prêts libellés en dollars américains. En ce qui concerne les prêts libellés en IDR, la Commission a comparé le taux d'intérêt payable par les producteurs-exportateurs pendant la durée du prêt avec les rendements des obligations indonésiennes de durée similaire disponibles sur Bloomberg. La Commission a observé que les deux sont comparables.

(261) En conséquence, étant donné que la Commission n'a pas établi qu'un avantage avait été conféré par ce régime, elle n'a pas poursuivi l'analyse de ce régime.

3.6. **Conclusions relatives aux subventions**

(262) La Commission a calculé le montant des subventions passibles de mesures compensatoires pour chaque producteur-exportateur, 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 déterminer les subventions globales qui figurent ci-dessous, la Commission a d'abord calculé le pourcentage de subventionnement, qui est le rapport entre le montant de la subvention et le 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 marges indiquées ci-dessous correspondent au pourcentage de la valeur Coût, Assurance, Fret («CAF») des mêmes exportations par tonne.

(263) Étant donné l'entière coopération des producteurs-exportateurs indonésiens, le montant de «toutes les autres sociétés» a été fixé provisoirement au niveau du montant le plus élevé établi pour les sociétés ayant coopéré.

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

4. **PRÉJUDICE**

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

(264) Pendant la période d'enquête, 44 producteurs de l'Union qui étaient membres de l'EBB et 196 autres producteurs non membres connus ont fabriqué le produit similaire. Tous ces producteurs constituent l'«industrie de l'Union» au sens de l'article 9, paragraphe 1, du règlement de base.

(265) Comme indiqué aux considérants 17 à 20, la Commission a sélectionné trois producteurs de l'Union dans l'échantillon, représentant 18 % de la production totale de l'Union du produit similaire.

(266) La Commission a établi la production totale de l'Union de biodiesel au cours de la période d'enquête à environ 13 millions de tonnes, sur la base des informations fournies par l'EBB concernant l'industrie de l'Union.

(267) L'EBB compile des données concernant la production qu'elle reçoit de ses membres, lesquels représentent environ 70 % de la production de biodiesel dans l'Union. En ce qui concerne les producteurs non membres, qui représentent environ 30 % de la production de biodiesel dans l'Union, elle recueille des informations concernant la production auprès des associations professionnelles nationales concernées et d'autres sources publiquement accessibles.

(268) La méthodologie et l'exactitude des données recueillies par l'EBB ont fait l'objet d'une visite de vérification dans les locaux de l'EBB conformément à l'article 26 du règlement de base.

Tableau 3

Production de l'Union (en tonnes)

	2015	2016	2017	PE
Production totale de l'Union	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
Indice	*100*	*101*	*111*	*111*

Source: EBB

(269) La production totale de l'Union a augmenté progressivement de 11 % entre 2015 et 2017. Elle est restée stable entre 2017 et la fin de la période d'enquête. Par rapport à la consommation de l'Union indiquée dans le tableau 4 ci-dessous, la production de l'industrie de l'Union n'a pas suivi la demande, la différence étant le biodiesel importé.

4.2. **Consommation de l'Union**

(270) La Commission a établi la consommation de biodiesel de l'Union en ajoutant les importations de biodiesel dans l'Union aux ventes de l'industrie de l'Union sur le marché de l'Union.

(271) La consommation de l'Union a évolué de la manière suivante:

Tableau 4

Consommation de l'Union (en tonnes)

	2015	2016	2017	PE
Consommation totale de l'Union	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
Indice	*100*	*97*	*120*	*133*

Source: EBB, statistiques sur les importations de l'UE

(272) La consommation de biodiesel de l'Union a été stable jusqu'en 2016. Elle a augmenté de 33 % en 2017 et au cours de la période d'enquête par rapport à 2015. La consommation de biodiesel dépend de deux facteurs principaux, à savoir la consommation de carburant diesel et la teneur en biodiesel de ce carburant.

(273) L'augmentation constante de la demande et de la production de l'Union résulte de la politique énergétique de l'Union. La directive 2009/285/CE relative aux énergies renouvelables ([55]) établit que «*chaque État membre veille à ce que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans toutes les formes de transport en 2020 soit au moins égale à 10 % de sa consommation finale d'énergie dans le secteur des transports*» («obligation de mélange»). La directive permet à chaque État membre de définir ses propres obligations.

(274) La deuxième directive sur les énergies renouvelables (la directive 2018/2001, appelée «RED II») a été publiée le 21 décembre 2018 ([56]), après la fin de la période d'enquête. La directive poursuit la politique d'utilisation des carburants renouvelables dans le secteur des transports, maintient l'objectif de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports et définit des critères de durabilité pour tous les biocarburants produits ou consommés dans l'UE.

(275) Le fait qu'une plus grande quantité de biodiesel soit mélangée à du diesel minéral est un élément important dans l'analyse des tendances du marché du biodiesel dans l'Union. Le coût de production et les prix du biodiesel sont généralement supérieurs au coût de production et aux prix du diesel minéral. La législation de l'Union européenne oblige les producteurs de carburants (raffineries) à acheter du biodiesel pour le mélanger à des combustibles fossiles.

([55]) Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 140 du 5.6.2009, p. 16).

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

(276) La consommation de biodiesel est directement liée aux mesures introduites dans chaque État membre afin de se conformer à l'obligation de mélanger certains niveaux de biodiesel dans les combustibles fossiles. La consommation de biodiesel devrait augmenter au fur et à mesure que davantage d'États membres transposeront les objectifs de la directive de l'UE dans leur législation nationale.

(277) Un autre facteur important concerne la consommation de carburant diesel pour le transport routier dans l'Union. Cette consommation est déterminée par la situation économique générale de l'Union, qui détermine les besoins de transport de marchandises et de personnes.

(278) Un autre facteur lié à la consommation de carburant diesel (et par conséquent de biodiesel) dans l'Union est l'efficacité énergétique des camions, des autobus et des voitures diesel. Une plus grande efficacité énergétique conduit directement à une réduction de la consommation de diesel. Un autre facteur est le passage des moteurs diesel à des moteurs utilisant d'autres types de carburants, tels que l'essence, le GPL/GNC, les moteurs hybrides et les moteurs entièrement électriques.

4.3. **Importations en provenance du pays concerné**

4.3.1. *Volume et part de marché des importations en provenance du pays concerné*

(279) La Commission a établi le volume des importations de biodiesel et leur part de marché en se fondant sur la base de données Surveillance 2 ([57]).

(280) Les importations de biodiesel en provenance du pays concerné et à destination de l'Union ont évolué comme suit: la période d'enquête a été divisée en trimestres pour montrer l'effet de l'annulation des droits en mars 2018:

Tableau 5

Volume des importations (en tonnes) et part de marché

	2015	2016	2017	PE
Volume d'importations en provenance d'Indonésie (en tonnes)	13 340	31 115	24 984	516 088
Indice	*100*	*233*	*187*	*3 869*
Part de marché	0,1 %	0,3 %	0,2 %	3,3 %
Indice	*100*	*241*	*156*	*2 918*

Source: Base de données Surveillance 2.

Tableau 6

Volume trimestriel des importations (en tonnes) en provenance d'Indonésie pendant la période d'enquête

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

Source: Base de données Surveillance 2.

(281) En raison des droits antidumping concernant les importations en provenance d'Indonésie, institués le 26 novembre 2013 par le règlement (UE) 1194/2013 ([58]), il n'y a eu que des importations mineures dans l'Union en provenance d'Indonésie entre 2015 et février 2018.

([57]) Base de données des produits spécifiques sous «surveillance» ou contrôle importés sur le territoire douanier de l'Union, tenue à jour par la direction générale Fiscalité et Union douanière.

([58]) Règlement d'exécution (UE) nº 1194/2013 du Conseil du 19 novembre 2013 instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de biodiesel originaire de l'Argentine et de l'Indonésie (JO L 315 du 26.11.2013, p. 2).

(282) Toutefois, ces droits ont été annulés par un arrêt de la Cour de justice de l'européenne en mars 2018 ([59]) à la suite de quoi les importations ont augmenté de façon spectaculaire, comme on peut le voir au tableau 6.

4.3.2. *Prix des importations en provenance du pays concerné et sous-cotation des prix*

(283) Comme indiqué ci-dessus, des importations en provenance d'Indonésie ont été effectuées tout au long de la période considérée. Les prix ont évolué comme suit au cours de la période considérée, entre 2015 et la période d'enquête.

Tableau 7

Prix à l'importation

	2015	2016	2017	PE
Prix à l'importation en provenance d'Indonésie (en EUR par tonne)	853	619	803	671

Source: Base de données Surveillance 2.

(284) Au cours de la période d'enquête la différence a été d'environ 15 % entre les prix à l'importation et les prix de vente dans l'UE (tableau 10). De 2015 à 2017, l'écart de prix oscillait entre 5 % et 10 %.

(285) La Commission a déterminé la sous-cotation des prix pendant la période d'enquête en comparant:

1) les prix moyens pondérés correspondants facturés à l'importation pour chaque type de produit par les producteurs indonésiens au premier acheteur indépendant sur le marché de l'Union, établis sur une base coût, assurance et fret (CAF) et dûment ajustés pour tenir compte des coûts d'importation; et

2) les prix de vente moyens pondérés facturés pour chaque type de produit des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon à des acheteurs indépendants sur le marché de l'Union.

(286) La Commission a effectué des comparaisons des prix type par type sur des opérations effectuées au même stade commercial, après application des ajustements nécessaires et déduction des rabais et remises.

(287) La comparaison type par type a porté sur une comparaison de la température limite de filtrabilité (TLF), indépendamment de la matière première utilisée. La Commission a également pris en compte le fait qu'un produit soit soumis à un «double comptage» dans la plupart des États membres. Pour l'Allemagne, où une méthode différente de calcul de l'efficacité de la réduction des émissions de CO_2 est en place, la Commission a également tenu compte de cette spécificité du marché allemand.

(288) La Commission a noté que certains exportateurs indonésiens ont déclaré des exportations vers l'UE sans certificat (connu sous le nom de «certificat RED»), qui est exigé par la directive sur les énergies renouvelables pour permettre au biodiesel d'être pris en compte dans l'obligation de mélange de l'UE. La Commission a considéré que ces ventes étaient en concurrence directe avec les ventes de l'industrie de l'Union avec un tel certificat RED, car ces importations étaient en libre circulation et les spécifications techniques du produit sont les mêmes.

(289) La Commission a établi que, dans la plupart des cas, le client final qui achète du biodiesel ne connaît pas la matière première utilisée pour le produire et ne cherche pas particulièrement à la connaître mais qu'il demande un produit qui ne dépasse pas un niveau maximal de TLF. Ce niveau varierait en fonction de la saison et des conditions climatiques. Pendant les mois d'été et dans les régions plus chaudes, des niveaux supérieurs de TLF peuvent être vendus, tandis que pendant les mois d'hiver et dans les régions plus froides, du biodiesel affichant un niveau de TLF inférieur est requis.

([59]) Le 15 septembre 2016, le tribunal de l'Union européenne (ci-après le «Tribunal») a rendu des arrêts dans les affaires T-80/14, T-111/14 à T-121/14 (5) et T-139/14 (6) (les «arrêts») annulant les articles 1er et 2 du règlement définitif dans la mesure où ils s'appliquent aux requérantes dans ces affaires (les «producteurs-exportateurs concernés»). Le Conseil de l'Union européenne avait, dans un premier temps, fait appel des arrêts. Toutefois, à la suite de la décision du Conseil de retirer ses pourvois, les affaires ont été radiées du registre de la Cour de justice des Communautés européennes les 2 et 5 mars 2018 (ordonnances du président de la Cour du 15 février 2018 dans les affaires jointes C-602/16 P et C-607/16 P à C-609/16P et du 16 février 2018 dans les affaires C-603/16 P à C-606/16 P). Par conséquent, les arrêts sont devenus définitifs et sont revêtus de l'autorité de la chose jugée à compter de la date de leur adoption.

(290) Étant donné le niveau plus élevé de TLF de l'EMP pur (normalement TLF + 13), celui-ci n'est normalement pas mélangé avec du diesel minéral mais il est généralement mélangé avec d'autres biodiesels ayant un niveau de TLF plus faible d'abord pour produire un mélange à TLF + 5 ou TLF 0, qui est ensuite mélangé avec du diesel minéral.

(291) La quantité d'EMP utilisée dans un mélange dépend de la saison et de la situation géographique en Europe. Dans le sud de l'Europe, on utilise du TLF – 5 en hiver et du TLF + 5 en été. Dans le nord de l'Europe, on utilise du TLF – 10 en hiver et du TLF 0 en été. Plus le niveau de TLF est élevé, plus le pourcentage d'EMP qui peut être utilisé dans le mélange de biodiesels est élevé ([60]).

(292) Pour calculer la sous-cotation des prix au niveau de chaque producteur-exportateur, la Commission a d'abord comparé les importations d'Indonésie, qui sont du biodiesel à base d'huile de palme pure aux ventes de biodiesel à base d'huile de palme pure de l'industrie de l'Union.

(293) En conséquence, ce type de biodiesel vendu par l'industrie de l'Union était en concurrence directe avec le biodiesel importé d'Indonésie, conformément au rapport du groupe spécial de l'OMC sur le biodiesel d'Indonésie ([61]). Cette comparaison couvrait environ 20 % de toutes les ventes des producteurs de l'Union inclus dans l'échantillon. Selon la jurisprudence de l'OMC, il n'existe aucune exigence prévoyant qu'un pourcentage spécifique des ventes de l'industrie sur le marché intérieur soit pris en compte dans l'analyse des effets sur les prix ([62]).

(294) La Commission a exprimé le résultat de cette comparaison directe entre les importations et les ventes d'EMP en pourcentage du chiffre d'affaires des ventes d'EMP réalisé par les producteurs de l'Union inclus dans l'échantillon au cours de la période d'enquête. Cela a permis de constater une marge de sous-cotation moyenne pondérée comprise entre 6 et 11,6 % pour les importations sur le marché de l'Union provenant des exportateurs établis dans le pays concerné.

(295) Le reste des ventes des producteurs de l'Union inclus dans l'échantillon ont une TLF inférieure, ce qui permet d'utiliser ces produits à des températures inférieures. Étant donné que la comparaison susmentionnée entre les importations d'Indonésie et les ventes de l'industrie de l'Union ne couvrait qu'environ 20 % des ventes des producteurs de l'Union inclus dans l'échantillon, la Commission a procédé à deux autres types de comparaison des prix pour évaluer la fiabilité de cette conclusion de sous-cotation.

(296) Dans la deuxième option, la Commission a élargi la comparaison en y incluant le biodiesel d'une TFL d'environ 0 degré («EMAG0»), le type de biodiesel le plus couramment vendu par les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon. À cette fin, les prix de EMAG0 ont été ajustés à la baisse en tenant compte de la valeur marchande de la différence de propriétés physiques. Cette valeur marchande a été évaluée sur la base de la différence de prix entre EMAG10 et EMAG0 sur le marché de l'Union. Cette comparaison couvrait 55 % de l'ensemble des ventes de l'industrie de l'Union et a révélé une sous-cotation de 7,4 %.

(297) Cette comparaison tient compte du fait que le biodiesel de TLF0, EMAG0, est habituellement un mélange de divers types de biodiesel, comprenant souvent jusqu'à 20 % d'EMP. La Commission a donc considéré que le prix de vente du EMAG0 sur le marché de l'Union est influencé par le prix des biodiesels utilisés pour sa fabrication et qu'il convient donc de procéder à une comparaison pour vérifier la comparaison de données comparables.

(298) Dans la troisième option, la Commission a comparé toutes les importations en provenance des producteurs-exportateurs indonésiens à toutes les ventes des producteurs de l'Union inclus dans l'échantillon, quel que soit le type de produit. Cette comparaison a révélé une sous-cotation de 17,5 %. ([63])

(299) Cette comparaison a monté que les importations d'EMP d'Indonésie à des prix subventionnés auraient pour effet de faire baisser le prix de la plupart des mélanges vendus sur le marché de l'Union.

(300) En conséquence, les trois types de comparaisons de prix ont montré des niveaux importants de sous-cotation des prix. Par conséquent, quelle que soit la méthodologie utilisée, la Commission a provisoirement établi que les prix des importations d'Indonésie étaient sensiblement inférieurs aux prix de l'industrie de l'Union.

(301) De plus, au considérant 328, la Commission a examiné si les prix de l'industrie de l'Union étaient déprimés par les importations faisant l'objet de subventions.

([60]) WT/DS480/R Union européenne - Mesures antidumping concernant le biodiesel originaire d'Indonésie, paragraphe 7.152

([61]) WT/DS480/R Union européenne - Mesures antidumping concernant le biodiesel originaire d'Indonésie, paragraphes 7.143 - 7.161.

([62]) WT/DS480/R Union européenne - Mesures antidumping concernant le biodiesel originaire d'Indonésie, paragraphe 7.160.

([63]) Dans le document WT/DS480/R, paragraphe 7.160, l'Indonésie a fait valoir qu'une comparaison entre les importations indonésiennes et le biodiesel de TLFCFFP 0 mélangé vendu par l'industrie de l'Union représentant 37 % de toutes les ventes de l'Union était insuffisante. L'Indonésie a également fait valoir que la Commission aurait dû comparer les prix de vente des 63 % restants des ventes dans l'Union. Cette comparaison, comme l'écart de prix visé au considérant 284, confirme l'existence d'une sous-cotation importante pendant la période d'enquête.

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

4.4.1. *Remarques générales*

(302) Conformément à l'article 8, paragraphe 5, du règlement de base, l'examen de l'incidence des importations faisant l'objet d'un dumping sur l'industrie de l'Union a comporté une évaluation de tous les indicateurs économiques ayant une influence sur la situation de cette industrie durant la période considérée.

(303) Comme indiqué aux considérants 17 à 20, l'échantillonnage a été utilisé pour la détermination du préjudice et de l'incidence négative sur les prix de vente, les quantités vendues, la part de marché et les bénéfices de l'industrie de l'Union.

(304) Aux fins de la détermination du préjudice, la Commission a établi une distinction entre les indicateurs macroéconomiques et microéconomiques du préjudice. La Commission a évalué les indicateurs macroéconomiques sur la base des données contenues dans les réponses au questionnaire communiquées par les producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon et sur la base des informations fournies par l'EBB.

(305) La Commission a vérifié la méthodologie employée pour recueillir les données soumises par l'EBB et s'est assurée que les informations étaient étayées par une documentation et des procédures de recherche appropriées.

(306) Les deux séries de données sont apparues représentatives de la situation économique de l'industrie de l'Union.

(307) Les indicateurs macroéconomiques sont les suivants: la production, les capacités de production, l'utilisation des capacités, le volume des ventes, la part de marché, la croissance, l'emploi, la productivité, l'ampleur du montant de la subvention et le rétablissement à la suite de pratiques antérieures de subvention ou de dumping.

(308) Les indicateurs microéconomiques sont les suivants: les prix unitaires moyens, le coût unitaire, les coûts de la main-d'œuvre, les stocks, la rentabilité, le flux de liquidités, les investissements, le rendement des investissements et l'aptitude à mobiliser des capitaux.

4.4.2. *Indicateurs macroéconomiques*

4.4.2.1. Capacités de production et utilisation des capacités

(309) Au cours de la période considérée, les capacités de production totales de l'Union et son utilisation des capacités ont évolué comme suit:

Tableau 8

Capacités de production et utilisation des capacités

	2015	2016	2017	PE
Capacités de production (en tonnes)	16 009 878	16 561 814	16 594 853	17 031 230
Indice	*100*	*103*	*104*	*106*
Utilisation des capacités	74 %	72 %	79 %	77 %

Source: EBB

(310) Les capacités de production ont augmenté lentement tout au long de la période considérée, pour tenir compte de la demande croissante. Toutefois, comme l'industrie de l'Union n'a pu tirer parti de la croissance du marché que dans une très faible mesure en raison de la forte hausse des importations faisant l'objet de subventions, en particulier pendant la période d'enquête, l'augmentation des capacités de production est nettement inférieure à celle de la demande.

(311) De même, comme dans le cas des informations sur la production, au considérant 309, l'EBB compile des données concernant les capacités de ses membres, y compris des associations nationales. Par ailleurs, elle recueille des informations concernant les capacités des non-membres auprès d'autres sources publiquement accessibles.

(312) Les chiffres relatifs aux capacités de production ne tiennent pas compte d'une part importante des capacités considérées comme inutilisées. L'EBB a expliqué qu'un certain nombre d'usines de biodiesel installées n'étaient plus opérationnelles depuis plusieurs années et devaient être considérées comme hors d'usage sur le long terme. Bien qu'en théorie ces usines soient installées, elles ne pourraient redémarrer la production qu'à la suite d'un investissement visant à les adapter sur le plan technique et après un laps de temps significatif.

(313) L'utilisation des capacités de l'industrie de l'Union a augmenté de 3 points de pourcentage, passant de 74 à 77 % au cours de la période considérée. L'industrie a atteint les niveaux d'utilisation des capacités les plus élevés en 2017 et au cours de la période d'enquête.

4.4.2.2. Volume des ventes et part de marché

(314) 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 9

Volume des ventes et part de marché

	2015	2016	2017	PE
Volume des ventes sur le marché de l'Union (en tonnes)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
Indice	*100*	*97*	*115*	*113*
Part de marché	95,9 %	95,5 %	91,6 %	81,5 %

Source: EBB, statistiques sur les importations et les exportations

(315) Les ventes de l'industrie de l'Union ont chuté entre 2015 et 2016, ont augmenté en 2017, puis ont légèrement reculé au cours de la période d'enquête.

(316) Les facteurs qui influencent les ventes sont les mêmes que ceux qui influencent la consommation de l'Union. Les importations n'ont pas eu d'incidence significative sur le niveau des ventes au cours de la période 2015-2016, ce qui explique les niveaux relativement stables observés tant pour les ventes que pour la part de marché.

(317) La suppression des droits sur les importations en provenance d'Indonésie a modifié la situation du marché en 2018. Après la suppression des droits, la part de marché de l'industrie de l'Union a beaucoup diminué par rapport à 2016 (de presque 15 %), en particulier entre 2017 et la période d'enquête.

4.4.2.3. Croissance

(318) Alors que le marché dans l'Union a connu une hausse de 33 % au cours de la période considérée, les quantités de ventes et la production de l'industrie de l'Union n'ont augmenté, respectivement, que de 13 et 11 %. L'industrie de l'Union n'a donc pu profiter de la croissance du marché que dans une très faible mesure au cours de la période d'enquête, puisqu'une part importante de cette croissance a été absorbée par une augmentation des importations, telles que les importations faisant l'objet de subventions en provenance d'Indonésie.

4.4.2.4. Emploi et productivité

(319) Sur la période considérée, l'emploi et la productivité ont évolué comme suit:

Tableau 10

Emploi et productivité

	2015	2016	2017	PE
Nombre de salariés	2 763	2 762	2 733	2 841
Indice	*100*	*100*	*99*	*103*
Productivité (en tonnes par salarié)	4 267	4 329	4 782	4 625
Indice	*100*	*101*	*112*	*108*

Source: EBB

(320) L'emploi dans l'industrie de l'Union est resté stable tout au long de la période considérée. La productivité a augmenté entre 2016 et 2017, puis a légèrement diminué de quatre points de pourcentage.

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

(321) L'incidence des importations faisant l'objet de subventions en provenance d'Indonésie sur l'industrie de l'Union sera probablement substantielle, compte tenu des volumes importants et des bas prix de ces importations.

(322) Le 26 novembre 2013, l'Union européenne a institué des droits antidumping définitifs sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie. Les droits variaient entre 8,8 % et 20,5 %.

(323) Comme indiqué au considérant 282, ces droits antidumping ont été annulés en mars 2018 et, en conséquence, les importations en provenance d'Indonésie ont commencé à augmenter sensiblement. Comme indiqué au considérant 280, la part de marché des importations d'Indonésie a atteint 3,3 % au cours de la période d'enquête, presque exclusivement au cours de la seconde moitié de celle-ci.

(324) En raison de l'augmentation des importations à bas prix entraînant une forte sous-cotation ou une dépression des prix de l'industrie de l'Union, cette dernière a perdu des parts de marché et n'a pas pu tirer pleinement parti de la croissance du marché.

4.4.3. *Indicateurs microéconomiques*

4.4.3.1. Prix et facteurs influençant les prix

(325) Les prix de vente unitaires moyens pondérés des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon qui ont été facturés à des acheteurs indépendants dans l'Union ont évolué comme suit au cours de la période considérée:

Tableau 11

Prix de vente dans l'Union

	2015	2016	2017	PE
Prix de vente unitaire moyen dans l'Union sur le marché total (en EUR/tonne)	715	765	832	794
Indice	*100*	*107*	*116*	*111*
Coût de production unitaire (en EUR/tonne)	728	767	827	791
Indice	*100*	*105*	*114*	*109*

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

(326) Le prix de vente unitaire moyen pondéré des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon qui a été facturé à des clients indépendants a connu une augmentation de 16 % entre 2015 et 2017. Les prix ont ensuite baissé de 5 points de pourcentage entre 2017 et la période d'enquête.

(327) Le coût de production unitaire des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon a suivi la tendance des prix et a connu une augmentation de 14 % entre 2015 et 2017. Les coûts ont ensuite diminué de 5 points de pourcentage entre 2017 et la période d'enquête.

(328) Le marché du biodiesel est un marché de produits de base sensible aux prix. Sur un tel marché de produits de base, une sous-cotation des prix d'environ 10 % exerce une forte pression à la baisse sur les prix. En raison de cette pression sur les prix, l'industrie de l'Union n'a pas pu bénéficier de la baisse des coûts au cours de la période d'enquête, car elle a dû répercuter intégralement cette baisse sur ses clients pour éviter une perte de part de marché encore plus importante.

(329) En conséquence, l'industrie de l'Union n'a pas pu améliorer sa marge bénéficiaire insatisfaisante en raison de la pression exercée sur les prix par des quantités importantes d'importations à bas prix faisant l'objet de subventions dans une situation de marché par ailleurs favorable.

4.4.3.2. Coûts de main-d'œuvre

(330) Durant 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 12

Coût moyen de la main-d'œuvre par salarié

	2015	2016	2017	PE
Coûts moyens de la main-d'œuvre par salarié (en EUR)	71 573	65 237	65 874	65 730
Indice	*100*	*91*	*92*	*92*

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

(331) Les coûts moyens de la main-d'œuvre ont baissé entre 2015 et 2016 et sont ensuite restés stables jusqu'à la fin de la période d'enquête.

4.4.3.3. Stocks

(332) Au cours de la période considérée, les niveaux de stocks des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon ont évolué comme suit:

Tableau 13

Stocks

	2015	2016	2017	PE
Stocks de clôture (en tonnes)	85 725	92 291	87 864	88 457
Indice	*100*	*108*	*102*	*103*

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

(333) Les niveaux des stocks de l'Union de l'échantillon sont restés relativement stables tout au long de la période considérée. Étant donné que le produit concerné est vendu en vrac, une seule livraison peut représenter un volume important de plus de 10 000 tonnes et peut avoir une incidence importante sur le niveau des stocks, selon la date précise de la transaction. Par conséquent, le niveau des stocks est un indicateur moins significatif pour l'industrie de l'Union.

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

(334) Au cours de la période considérée, la rentabilité, les flux de liquidités, les investissements et le rendement des investissements des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon ont évolué comme suit:

Tableau 14

Rentabilité, flux de liquidités, investissements et rendement des investissements

	2015	2016	2017	PE
Rentabilité des ventes dans l'Union à des clients indépendants (en % du chiffre d'affaires)	– 0,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %
Indice	*– 100*	*900*	*800*	*824*
Flux de liquidités (en EUR)	23 004 159	26 458 832	35 102 719	26 286 866
Indice	*100*	*115*	*153*	*114*

	2015	2016	2017	PE
Investissements (en EUR)	19 697 707	8 039 845	38 946 892	13 265 279
Indice	*100*	*41*	*198*	*67*
Rendement des investissements	– 3 %	18 %	16 %	17 %
Indice	*– 100*	*600*	*533*	*573*

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

(335) La Commission a établi la rentabilité des trois producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon en exprimant le bénéfice net avant impôt tiré des ventes du produit similaire à des clients indépendants dans l'Union en pourcentage du chiffre d'affaires généré par ces ventes. La rentabilité est basée sur le coût des produits vendus.

(336) La rentabilité a été proche de l'équilibre sur l'ensemble de la période considérée, restant inférieure à 1 % du chiffre d'affaires.

(337) Malgré de faibles marges bénéficiaires, l'industrie de l'Union a généré un flux de liquidités positif au travers de ses activités tout au long de la période considérée et a pu autofinancer ses activités.

(338) L'industrie de l'Union a continué à investir pendant la période considérée. Les investissements ont fortement fluctué sur l'ensemble de la période, atteignant leur plus haut niveau en 2017.

(339) Le rendement des investissements est le bénéfice exprimé en pourcentage de la valeur comptable nette des investissements. Le rendement des investissements a été faible mais positif alors que l'industrie était rentable, entre 2016 et la fin de la période d'enquête.

(340) Les résultats financiers de l'industrie de l'Union en termes de bénéfices durant la période d'enquête ont limité son aptitude à mobiliser des capitaux.

4.4.4. *Conclusion concernant le préjudice*

(341) Les importations en provenance d'Indonésie ont été négligeables tout au long de la période considérée jusqu'en mars 2018, date à laquelle les droits antidumping existants ont été supprimés. En conséquence, au cours de la période d'enquête, les importations ont sensiblement augmenté, atteignant 3,3 %.

(342) La consommation de l'Union n'a cessé d'augmenter au cours de la période considérée, pour atteindre 33 % sur l'ensemble de la période. Cette évolution positive ne s'est reflétée que partiellement dans la production et le volume des ventes de l'industrie de l'Union, qui n'ont augmenté que de 11 % et 13 % respectivement sur la même période. En conséquence, les importations, y compris celles en provenance d'Indonésie, ont augmenté leur part de marché.

(343) Au cours de la période considérée, les indicateurs de préjudice ont permis de dresser un tableau nuancé. La production et les ventes de l'industrie de l'Union ont, dans une certaine mesure, suivi la demande du marché, mais n'ont pu bénéficier de la croissance du marché que dans une mesure très limitée vers la fin de la période considérée.

(344) Les investissements ont fluctué tout au long de la période considérée. Le nombre de salariés dans l'industrie de l'Union est resté stable tout au long de la période considérée, ce qui, conjugué à une augmentation de la production, a entraîné une hausse de la productivité par salarié.

(345) Cependant, la rentabilité de l'industrie de l'Union est restée faible au cours de la période considérée. Cela indique que l'industrie de l'Union n'a pas réussi à atteindre le niveau d'activités normales et rentables.

(346) Malgré une augmentation des ventes et de la production, due à une consommation en hausse, la situation économique de l'industrie de l'Union n'a montré aucun signe d'amélioration. Bien qu'elle ne soit pas en mesure de conclure à l'existence d'un préjudice important au cours de la période d'enquête, la Commission examinera s'il existe, à tout le moins, une menace de préjudice important.

5. **MENACE DE PRÉJUDICE**

5.1. **Introduction**

(347) Conformément à l'article 8, paragraphe 8, du règlement de base, la Commission a examiné si les importations faisant l'objet de subventions en provenance de l'Indonésie constituaient une menace de préjudice important pour l'industrie de l'Union.

(348) Pour déterminer l'existence d'une menace de préjudice important pour l'industrie de l'Union, conformément à l'article 8, paragraphe 8, deuxième alinéa, du règlement de base, la Commission a examiné certains facteurs tels que:

— la nature des subventions en question et les effets commerciaux qu'elles sont susceptibles d'entraîner;

— un taux d'accroissement notable des importations faisant l'objet de subventions sur le marché de l'Union dénotant la probabilité d'une augmentation substantielle des importations;

— la capacité suffisante et librement disponible de l'exportateur ou l'augmentation imminente et substantielle de cette capacité dénotant la probabilité d'une augmentation substantielle des exportations faisant l'objet de subventions vers l'Union, en tenant compte de l'existence d'autres marchés d'exportation pouvant absorber des exportations additionnelles;

— l'arrivée d'importations à des prix qui pourraient déprimer sensiblement les prix intérieurs ou empêcher dans une mesure notable des hausses de prix et accroîtraient probablement la demande de nouvelles importations; et

— le niveau des stocks.

5.2. **La nature des subventions en question et les effets commerciaux qu'elles sont susceptibles d'entraîner**

(349) Au considérant 263, la Commission a conclu provisoirement à l'existence de subventions passibles de mesures compensatoires conformément aux dispositions du règlement de base. Ces subventions montrent que les importations du produit concerné bénéficient d'un soutien des pouvoirs publics. La sous-cotation significative et la dépression des prix constatées au cours de la période d'enquête devraient, dans un avenir proche, affecter encore plus négativement la situation économique délicate de l'industrie de l'Union déjà observée pendant la période d'enquête.

(350) Par ailleurs, comme expliqué au considérant 203, les mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens en vue de soutenir l'industrie nationale du biodiesel garantissent que les exportations de biodiesel restent très compétitives en raison des coûts inférieurs d'obtention de l'HPB (tandis que les producteurs de l'Union ne peuvent bénéficier de prix aussi bas). Il est donc prévisible qu'en raison de la nature des mesures de soutien prises par les pouvoirs publics indonésiens, les importations du produit concerné faisant l'objet de subventions continueront d'affecter négativement la situation économique de l'industrie de l'Union.

5.3. **Taux d'accroissement notable des importations faisant l'objet de subventions sur le marché de l'Union dénotant la probabilité d'une augmentation substantielle des importations**

(351) Il existe un lien clair entre l'augmentation soudaine et significative des importations sur le marché de l'Union en provenance d'Indonésie depuis mars 2018 et la suppression des droits antidumping au cours du même mois. Cela illustre la capacité des producteurs-exportateurs indonésiens à réagir rapidement aux conditions changeantes du marché.

(352) Par conséquent, compte tenu de l'attrait du marché de l'Union pour les exportations indonésiennes, la Commission a considéré qu'à la suite de la suppression des droits antidumping en mars 2018, le fait que le volume des importations de biodiesel en provenance d'Indonésie ait augmenté de manière significative indique qu'il est probable que ces importations continueront à augmenter.

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

(353) Selon les informations fournies par les pouvoirs publics indonésiens, les capacités de production des producteurs indonésiens de biodiesel dépassent largement la demande intérieure d'environ 300 %. Plus de la moitié de ces capacités de production sont des capacités inutilisées, que les exportateurs indonésiens devront exporter s'ils veulent augmenter leur faible taux d'utilisation des capacités.

(354) Les capacités inutilisées des producteurs indonésiens de biodiesel au cours de la période d'enquête sont estimées à environ 40 % de la consommation de l'Union européenne. Ce chiffre repose sur des informations vérifiées fournies par les pouvoirs publics indonésiens.

(355) En novembre 2017, les États-Unis ont institué des droits antidumping et compensateurs provisoires sur les importations de biodiesel en provenance d'Indonésie. Ceux-ci ont été largement confirmés, en avril 2018, par des droits définitifs compris entre 92 % et 277 % pour les droits antidumping et entre 34 % et 65 % pour les droits compensateurs.

(356) L'ampleur du niveau des droits institués aux États-Unis signifie que ce marché ne sera pas en mesure d'absorber une part importante des capacités inutilisées indonésiennes. Aucun autre marché d'exportation connu ne pourrait absorber les très grandes capacités inutilisées indonésiennes, puisque les États-Unis et l'Union représentent ensemble environ deux tiers de la consommation mondiale de biodiesel.

(357) En l'absence d'autres marchés importants à la disposition des producteurs indonésiens, ceux-ci sont susceptible d'orienter leurs capacités inutilisées vers le marché de l'Union, ce qui causera un préjudice supplémentaire à l'industrie de l'Union.

5.5. **Niveau de prix des importations faisant l'objet de subventions**

(358) Le biodiesel en provenance d'Indonésie qui est arrivé sur le marché de l'Union au cours de la période d'enquête a été importé à des prix sensiblement inférieurs aux prix pratiqués par l'industrie de l'Union. Comme expliqué au considérant 294, la Commission a établi, pour la période d'enquête, des marges moyennes pondérées de sous-cotation comprises entre 6 % et 11,6 %. Une comparaison de toutes les catégories de produits révèle également une sous-cotation de l'ordre de 15 % à 17,5 %.

5.6. **Niveau des stocks**

(359) L'évolution du niveau des stocks des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon est décrite en détail au considérant 332. Comme expliqué, étant donné que le produit concerné est vendu en vrac, le niveau des stocks est un indicateur moins significatif pour l'analyse de la menace de préjudice.

5.7. **Conclusion**

(360) Au regard de l'analyse de facteurs concernant la menace de préjudice présentés au considérant 348, la Commission a conclu que la situation économique fragile de l'industrie de l'Union était susceptible d'être aggravée par les importations continues et imminentes de biodiesel en provenance d'Indonésie faisant l'objet de subventions, ce qui justifie une conclusion provisoire de menace de préjudice conformément à l'article 8, paragraphe 8, du règlement de base.

6. **LIEN DE CAUSALITÉ**

6.1. **Effets des importations faisant l'objet de subventions**

(361) Comme mentionné au considérant 280, il n'y a eu que des importations négligeables originaires de l'Indonésie vers l'Union au cours de la période 2015-2017, ainsi que pendant les premiers mois de la période d'enquête. Toutefois, les importations ont connu une augmentation significative au cours de la seconde moitié de la période d'enquête. Comme indiqué au considérant 280, la part de marché des importations en provenance d'Indonésie pour la période d'enquête est de 3,3 %. Comme indiqué au considérant 294, les prix des importations de biodiesel originaire d'Indonésie étaient inférieures d'au moins 6,0 % à 11,6 % aux prix pratiqués par l'industrie de l'Union au cours de la période d'enquête et la sous-cotation pourrait même être plus importante en fonction de l'approche suivie. La Commission a également établi que les importations de biodiesel d'Indonésie avaient entraîné une dépression des prix de l'industrie de l'Union pendant la période d'enquête.

(362) En raison de l'augmentation importante et soudaine des importations de biodiesel d'Indonésie faisant l'objet de subventions à des prix inférieurs à ceux de l'industrie de l'Union, cette dernière a perdu des parts de marché au cours de la période d'enquête et n'a pu améliorer sa marge bénéficiaire insatisfaisante dans une situation de marché par ailleurs favorable.

(363) Par conséquent, la Commission a conclu que ces importations faisant l'objet de subventions ont eu une incidence négative sur la situation de l'industrie de l'Union.

(364) De plus, non seulement les producteurs indonésiens de biodiesel disposent d'une importante capacité inutilisée, qui peut être orientée vers l'Union, mais la fermeture du deuxième plus important marché d'exportation de l'Indonésie – les États-Unis d'Amérique – a orienté la production excédentaire de l'Indonésie vers l'Union, qui représente 40 % de la consommation mondiale. Dès lors, l'Union est devenue la destination d'exportation la plus attrayante pour le biodiesel indonésien faisant l'objet de subventions, et ce, au détriment de l'industrie de l'Union.

(365) La Commission a donc considéré que les importations de biodiesel indonésien faisant l'objet de subventions constituaient une menace de préjudice important pour l'industrie de l'Union.

6.2. **Autres facteurs connus**

(366) La Commission a également examiné si d'autres facteurs connus sont susceptibles, individuellement ou collectivement, d'atténuer le lien de causalité établi entre les importations faisant l'objet de subventions et la menace de préjudice provisoirement établie, de sorte que ce lien ne serait plus réel et substantiel.

6.2.1. *Importations en provenance de pays tiers*

(367) Outre les importations en provenance d'Indonésie, les importations en provenance de trois autres pays seulement, à savoir l'Argentine, la Malaisie et la République populaire de Chine (ci-après la «RPC»), ont représenté une part de marché significative au cours de la période considérée. Le volume des importations en provenance d'autres pays tiers a évolué comme suit au cours de la période considérée:

Tableau 15

Importations en provenance de pays tiers

Pays		2015	2016	2017	PE
Argentine	Volume (en tonnes)	31 340	0	394 005	1 525 081
	Indice	*100*	*0*	*1 257*	*4 866*
	Part de marché	0,3 %	0 %	2,8 %	9,8 %
	Prix moyen	633	0	636	621
Malaisie	Volume (en tonnes)	349 571	273 427	378 395	404 058
	Indice	*100*	*78*	*108*	*116*
	Part de marché	3,0 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
	Prix moyen	880	975	1 007	899
RPC	Volume (en tonnes)	1 159	38 496	217 313	272 146
	Indice	*100*	*3 320*	*18 742*	*23 472*
	Part de marché	0 %	0,3 %	1,5 %	1,7 %
	Prix moyen	818	763	812	778
Tous les autres pays sauf l'Argentine, l'Indonésie, la Malaisie et la RPC	Volume (en tonnes)	90 620	169 864	181 209	174 938
	Indice	*100*	*187*	*200*	*193*
	Part de marché	0,8 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %
	Prix moyen	771	789	894	852

Source: Base de données Surveillance 2.

(368) Les importations en provenance d'Argentine ont atteint une part de marché de 2,8 % en 2017, qui est passée à près de 10 % au cours de la période d'enquête. Ces importations ont fait l'objet d'une enquête antérieure qui a abouti à l'institution d'un droit compensateur définitif ([64]) et à l'acceptation d'offres d'engagement ([65]) en février 2019. L'enquête a montré qu'à l'époque, les importations faisant l'objet de subventions menaçaient de causer un préjudice important à l'industrie de l'Union à la fin de la période d'enquête de ladite affaire, c'est-à-dire fin 2017.

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

([65]) Décision d'exécution (UE) 2019/245 de la Commission du 11 février 2019 portant acceptation des engagements offerts à la suite de l'institution de droits compensateurs définitifs sur les importations de biodiesel originaire de l'Argentine (JO L 40 du 12.2.2019, p. 71).

(369) Les importations en provenance d'Argentine ont, dans une certaine mesure, contribué à l'évolution négative de certains indicateurs de préjudice, tels que la perte de part de marché de l'industrie de l'Union et son incapacité à tirer pleinement parti de la hausse de la consommation dans l'Union pendant la période d'enquête. En particulier, le prix moyen à l'importation d'Indonésie, de 671 EUR par tonne au cours de la période d'enquête, était plus élevé que le prix moyen à l'importation d'Argentine au cours de la période d'enquête, qui était de 621 EUR par tonne.

(370) Toutefois, la menace de préjudice que représentaient les importations d'Argentine dans le passé, y compris leurs prix très bas, a été écartée par l'institution de droits compensateurs et l'acceptation d'offres d'engagement en février 2019. Par conséquent, les importations d'Indonésie sont devenues la principale cause d'une menace de préjudice à l'industrie de l'Union depuis lors et les importations d'Argentine n'affaiblissent pas le lien de causalité entre les importations faisant l'objet de subventions et la menace de préjudice important au point de rendre ce lien non réel et non substantiel.

(371) Les importations de Malaisie se sont maintenues à un niveau stable tout au long de la période considérée avec une part de marché située entre 2,4 % et 3.0 % et des prix qui étaient beaucoup plus élevés (899 EUR par tonne) que les prix indonésiens (671 EUR par tonne) et même plus élevés que les prix de vente de l'Union. Par conséquent, ces importations n'affaiblissent pas le lien de causalité.

(372) Les importations en provenance de la RPC n'ont cessé d'augmenter au cours de la période considérée, atteignant une part de marché de 1,7 % pendant la période d'enquête. Toutefois, les volumes d'importation en provenance de la RPC sont beaucoup plus faibles que ceux en provenance d'Indonésie et les prix des importations en provenance de la RPC sont beaucoup plus élevés (778 EUR par tonne) que les prix indonésiens (671 EUR par tonne). Par conséquent, les importations en provenance de la RPC n'affaiblissent pas le lien de causalité.

(373) Les importations originaires de pays tiers autres que l'Argentine, l'Indonésie, la RPC et la Malaisie n'ont jamais dépassé une part de marché combinée de 1,5 %. Par conséquent, aucun de ces autres pays n'aurait pu avoir une influence significative sur l'industrie de l'Union, compte tenu notamment des quantités limitées de ces importations.

(374) Sur la base de l'analyse ci-dessus, la Commission a conclu que les importations en provenance d'autres pays n'avaient pas affaibli le lien de causalité entre les importations faisant l'objet de subventions et la menace de préjudice à l'industrie de l'Union au cours de la période d'enquête.

6.2.2. *Résultats à l'exportation de l'industrie de l'Union*

(375) Aucun producteur de l'Union retenu dans l'échantillon n'a exporté de biodiesel au cours de la période considérée. Les statistiques d'exportation ci-dessous sont donc basées sur les données d'Eurostat et fournissent une estimation pour l'ensemble de l'industrie de l'Union. Les données correspondent aux exportations de biodiesel de l'UE publiées sous les codes NC 3826 00 10 et 3826 00 90:

Tableau 16

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

	2015	2016	2017	PE
Volume d'exportation (en tonnes)	199 740	336 394	323 085	462 368
Indice	*100*	*168*	*162*	*231*

Source: Eurostat

(376) Le niveau des exportations de l'industrie de l'Union était limité. Il n'a pas dépassé 4 % de ses ventes au cours d'une année quelconque de la période considérée. Les résultats à l'exportation de l'industrie de l'Union ne peuvent pas avoir affaibli le lien de causalité entre les importations faisant l'objet de subventions et la menace de préjudice.

6.3. **Conclusion**

(377) La Commission a établi un lien entre l'augmentation des importations faisant l'objet de subventions en provenance d'Indonésie au cours de la période considérée et la menace d'un préjudice important.

(378) 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 de subventions en provenance d'Indonésie.

(379) La Commission a constaté que les autres facteurs identifiés, tels que les importations en provenance d'autres pays tiers et les résultats à l'exportation de l'industrie de l'Union, n'avaient pas affaibli le lien de causalité, individuellement ou collectivement. La Commission note que si les importations faisant l'objet de subventions en provenance d'Argentine constituaient également un facteur contribuant à la menace de préjudice pendant et juste après la période d'enquête, cette question avait été traitée entre-temps par l'institution de droits compensateurs et l'acceptation d'offres d'engagement en février 2019.

(380) En fait, les importations d'Indonésie ont continué à augmenter après février 2019, ce qui montre qu'elles restent la principale cause de la menace de préjudice:

Tableau 17

Volume des importations (en tonnes) en provenance d'Indonésie après la période d'enquête

	10/2018	11/2018	12/2018	1/2019	2/2019	3/2019	4/2019	5/2019
Importations d'Indonésie (en tonnes)	53 204	7 020	78 866	63 409	41 757	129 511	113 831	56 283

Source: Base de données Surveillance 2.

7. INTÉRÊT DE L'UNION

(381) 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 compensatoires correspondant au montant total des subventions passibles de mesures compensatoires dans ce cas particulier. La Commission a déterminé l'intérêt de l'Union sur la base d'une analyse de tous les intérêts concernés, notamment ceux de l'industrie de l'Union, des importateurs et des consommateurs.

7.1. Intérêt de l'industrie de l'Union

(382) Le biodiesel est un élément important de la stratégie visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à améliorer la durabilité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union européenne.

(383) L'industrie de l'Union utilise principalement des matières premières produites par l'agriculture de l'Union. Le secteur de l'huile agricole en amont dépend également largement de l'industrie du biodiesel. Les importations de biodiesel en provenance d'Indonésie affecteraient donc non seulement l'industrie du biodiesel, mais également le secteur agricole dans l'Union.

(384) La Commission a constaté que la situation de l'industrie de l'Union était fragile, étant donné que celle-ci ne s'était pas remise des pratiques de dumping dont elle avait souffert précédemment. La Commission a par conséquent conclu provisoirement que l'institution de mesures serait dans l'intérêt de l'industrie de l'Union.

7.2. Intérêt des importateurs indépendants

(385) Comme indiqué au considérant 22, seuls deux importateurs indépendants ont répondu au questionnaire envoyé par la Commission. Ces deux importateurs ont déclaré qu'ils étaient opposés à l'institution de mesures. L'importateur Gunvor a ajouté que la situation de l'industrie de l'Union est due à un système de production et à une gestion inefficaces.

(386) La Commission observe que les importateurs de biodiesel, notamment les deux sociétés ayant coopéré, sont très souvent des négociants sur le marché de l'Union, qui non seulement importent et exportent du biodiesel à travers le monde mais font aussi le commerce de biodiesel acheté auprès de producteurs de l'Union. Les deux importateurs ayant coopéré achètent du biodiesel d'Indonésie, d'autres pays tiers et auprès de l'industrie de l'Union. Ils ne dépendent donc que dans une certaine mesure de l'approvisionnement en provenance d'Indonésie pour leurs activités commerciales.

(387) Toutefois, les producteurs de l'Union, en particulier les producteurs les plus importants, dépendent dans une large mesure de leurs propres canaux de distribution. La Commission ne s'attend donc pas à ce que les importateurs soient en mesure de remplacer pleinement le niveau des importations touchées par les mesures par du biodiesel acheté auprès de producteurs de l'Union.

(388) La Commission a par conséquent conclu que l'institution de droits compensateurs ne serait pas dans l'intérêt des importateurs. Le possible effet négatif sur les importateurs peut toutefois être partiellement compensé par l'augmentation du volume des échanges de biodiesel acheté auprès de l'industrie de l'Union.

7.3. **Intérêt des utilisateurs/consommateurs**

(389) Aucun utilisateur ou consommateur n'a coopéré à l'enquête malgré l'invitation explicite de l'avis d'ouverture.

(390) Les producteurs de carburant diesel, à savoir les raffineries, achètent le biodiesel importé ou produit par l'industrie de l'Union. En raison des exigences légales visées aux considérants 273 et 274, les raffineries doivent ajouter du biodiesel au diesel minéral vendu sur le marché.

(391) C'est donc le consommateur final qui serait affecté si le prix du diesel à la pompe augmentait après l'institution des mesures. Le prix du diesel minéral est, à quelques rares exceptions près, inférieur au prix du biodiesel. Étant donné que la quantité de biodiesel mélangé à du diesel minéral ne dépasse normalement pas 10 %, l'effet négatif de toute augmentation du prix du biodiesel est dilué avant d'être répercuté sur le consommateur.

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

(392) Conformément à l'article 31, paragraphe 1, du règlement de base, une attention particulière est accordée à la nécessité d'éliminer les effets de distorsion des échanges d'une subvention préjudiciable et de restaurer une concurrence effective.

(393) L'enquête a établi que les producteurs indonésiens vendaient des quantités importantes de biodiesel faisant l'objet de subventions à des prix artificiellement bas sur le marché de l'Union. Si cette situation persiste, les exportateurs indonésiens conserveront leur avantage concurrentiel déloyal, ce qui affaiblira encore la situation déjà vulnérable de l'industrie de l'Union. En conséquence, les importations de biodiesel d'Indonésie faisant l'objet de subventions augmenteront leurs effets de distorsion des échanges au fil du temps et continueront à priver l'industrie de l'Union de conditions de concurrence équitables.

7.5. **Conclusion concernant l'intérêt de l'Union**

(394) La Commission a conclu provisoirement que l'institution de droits aurait pour effet d'augmenter les prix à la consommation. Toutefois, en raison de la proportion limitée de biodiesel dans le produit final acheté par les consommateurs (ne dépassant généralement pas 10 %), cet effet négatif sur le prix du carburant diesel ne représenterait qu'une faible proportion du changement direct du prix du biodiesel.

(395) À la lumière de ce qui précède, la Commission a provisoirement conclu qu'il n'existait aucune raison impérieuse de penser qu'il n'était pas dans l'intérêt de l'Union d'imposer des mesures compensatoires correspondant au montant total des subventions passibles de mesures compensatoires sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie.

8. **ENREGISTREMENT**

(396) Le 22 mai 2019, les plaignants ont introduit une demande d'enregistrement des importations de biodiesel originaire d'Indonésie au titre de l'article 24, paragraphe 5, du règlement de base.

(397) Les plaignants ont demandé l'enregistrement pour les motifs suivants:

a) preuve d'un subventionnement massif de l'industrie indonésienne du biodiesel;

b) un risque réel et important de préjudice grave qui serait difficile à réparer si les importations continuaient d'augmenter avec les mêmes tendances; et

c) la nécessité d'enregistrer les importations dès que possible afin d'éviter la réapparition du préjudice en raison du caractère saisonnier des importations.

(398) La Commission a examiné cette demande à la lumière de l'article 16, paragraphe 4, du règlement de base, qui définit les conditions de la perception des droits sur les importations enregistrées. L'examen de la Commission a également tenu compte des observations reçues des pouvoirs publics indonésiens, de l'importateur Gunvor et du groupe de producteurs-exportateurs Wilmar concernant la demande d'enregistrement.

(399) L'article 16, paragraphe 4, point c), du règlement de base impose à la Commission d'examiner s'il existe des éléments de preuve suffisants pour établir l'existence de circonstances critiques dans lesquelles, pour le produit concerné, le préjudice difficilement réparable est causé par des importations massives, dans un délai relativement court, d'un produit bénéficiant de subventions passibles de mesures compensatoires.

(400) En outre, l'article 16, paragraphe 4, point d), du règlement de base dispose que la Commission doit déterminer s'il est jugé nécessaire, «pour empêcher qu'un tel préjudice ne se reproduise, […] d'imposer rétroactivement des droits compensateurs sur ces importations».

(401) Comme expliqué à la section 4 ci-dessus, la Commission n'a pas conclu que l'industrie de l'Union avait subi un préjudice important au cours de la période d'enquête. Au contraire, comme expliqué aux sections 5 et 6 ci-dessus, la Commission a constaté l'existence d'une menace de préjudice causé par les importations faisant l'objet de subventions.

(402) En conséquence, la Commission n'a pas pu déterminer qu'un préjudice difficilement réparable est causé par les importations faisant l'objet de subventions au sens de l'article 16, paragraphe 4, point c), du règlement de base.

(403) La Commission a donc conclu que les conditions pour l'enregistrement n'étaient pas remplies.

(404) Dans la mesure où elle disposait de preuves suffisantes de ce que la condition visée à l'article 16, paragraphe 4, point c), n'était pas remplie, la Commission n'a pas enregistré les importations de biodiesel originaire d'Indonésie au cours des trois semaines de la période de notification préalable conformément à l'article 24, paragraphe 5 *bis*, du règlement de base.

9. **MESURES COMPENSATOIRES PROVISOIRES**

(405) Sur la base des conclusions établies par la Commission concernant les subventions, le préjudice, le lien de causalité et l'intérêt de l'Union et conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement de base, un droit compensateur provisoire doit être institué sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie.

9.1. **Mesures provisoires**

(406) Il convient d'instituer des mesures compensatoires provisoires sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie, conformément aux règles énoncées à l'article 12, paragraphe 1, du règlement de base, qui dispose que le droit provisoire correspond au montant total des subventions passibles de mesures compensatoires établi à titre provisoire.

(407) Au vu de ce qui précède, les taux du droit compensateur provisoire, exprimés en pourcentage du prix CAF frontière de l'Union, avant dédouanement, s'établissent comme suit:

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

(408) Les taux individuels de droit compensateur mentionnés dans le présent règlement ont été établis sur la base des conclusions de l'enquête. Ils reflètent donc la situation observée durant l'enquête pour les sociétés concernées. Ces taux de droit s'appliquent exclusivement aux importations du produit concerné originaire du pays concerné et fabriqué par les entités juridiques citées. Il convient que les importations du produit concerné qui a été fabriqué 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 spécifiquement mentionnées, soient soumises au taux de droit applicable à «toutes les autres sociétés». Ces importations ne devraient pas être soumises à l'un des taux individuels de droit compensateur.

(409) Les sociétés changeant ultérieurement de raison sociale peuvent solliciter l'application de ces taux individuels de droit compensateur. Une telle demande doit être adressée à la Commission ([66]). Elle 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'affecte pas le droit de celle-ci à bénéficier du taux de droit qui lui est applicable, un avis signalant le changement de raison sociale sera publié au *Journal officiel de l'Union européenne*.

10. **INFORMATIONS AU STADE PROVISOIRE**

(410) Conformément à l'article 29 *bis* du règlement de base, la Commission a informé les parties intéressées de l'institution prévue de droits provisoires. Ces informations ont également été mises à la disposition du grand public via le site web de la DG TRADE. Les parties intéressées ont eu trois jours ouvrables pour soumettre des observations concernant l'exactitude des calculs qui leur ont été spécifiquement communiqués.

(411) Des observations ont été reçues du groupe Wilmar, du groupe Permata et de P.T. Ciliandra Perkasa. La Commission a tenu compte de ces observations, considérées comme de nature purement formelle, et a corrigé les taux en conséquence.

11. **DISPOSITIONS FINALES**

(412) Dans l'intérêt d'une bonne administration, la Commission invitera les parties intéressées à présenter leurs observations écrites et/ou à demander à être entendues par la Commission et/ou le conseiller-auditeur dans le cadre des procédures commerciales dans un délai déterminé.

(413) Les conclusions relatives à l'institution de droits provisoires sont provisoires et peuvent être modifiées au stade définitif de l'enquête,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

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

2. Les taux de droit compensateur provisoires 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:

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

3. La mise en libre pratique, dans l'Union, du produit visé au paragraphe 1 est subordonnée au dépôt d'une garantie équivalente au montant du droit provisoire.

4. Sauf spécification contraire, les dispositions en vigueur concernant les droits de douane sont applicables.

([66]) Commission européenne, direction générale du commerce, direction H, rue de la Loi 170, 1040 Bruxelles, Belgique.

Article 2

1. Les parties intéressées présentent par écrit leurs observations concernant le présent règlement à la Commission dans un délai de 15 jours civils suivant la date d'entrée en vigueur du présent règlement.

2. Les parties intéressées demandent à être entendues par la Commission dans un délai de 5 jours civils à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement.

3. Les parties intéressées demandent à être entendues par le conseiller-auditeur dans le cadre des procédures commerciales dans un délai de 5 jours civils à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement. Le conseiller-auditeur examine les demandes présentées en dehors de ces délais et peut décider de les accepter le cas échéant

Article 3

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

L'article 1er est applicable pour une période de quatre mois.

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

Fait à Bruxelles, le 12 août 2019.

Par la Commission

Le président

Jean-Claude JUNCKER