

Importations en provenance des pays membres de l'ALENA

7.1338 La Chine fait observer que la détermination relative à l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave pour la branche de production nationale de certains produits tubulaires, que l'on trouve dans le rapport de l'USITC, reposait sur des données qui comprenaient les importations en provenance de pays membres de l'ALENA. Cependant, la Chine estime que, comme les importations en provenance des pays membres de l'ALENA étaient exclues de la mesure de sauvegarde, l'USITC aurait dû déterminer si l'accroissement des importations totales, exception faite des importations en provenance des pays membres de l'ALENA, causait un dommage grave à la branche de production nationale. La Chine fait valoir qu'en conséquence, comme la détermination relative à l'existence d'un lien de causalité exigeait que "l'accroissement des importations" soit uniquement constitué par les importations en provenance de pays non membres de l'ALENA, les variations des importations en provenance du Canada et du Mexique auraient dû être considérées comme "un autre facteur". L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes exigeait aussi que le dommage causé par les variations des importations en provenance du Canada et du Mexique ne soit pas imputé à l'accroissement des importations (en provenance des pays non membres de l'ALENA).³¹⁵⁹

7.1339 La Chine fait valoir en outre que, dans le rapport complémentaire, l'USITC était tenue d'évaluer le dommage causé par les importations en provenance du Mexique et du Canada et de s'assurer que ce dommage n'était pas imputé à l'accroissement des importations en provenance des pays non membres de l'ALENA. La Chine estime que l'USITC n'a rien fait de tel. Elle fait valoir en outre que l'USITC n'a donné aucune explication du fait que le dommage causé par les importations en provenance du Mexique et du Canada n'était pas imputé à l'accroissement des importations en provenance du Mexique et du Canada, et qu'il n'y a aucune raison de penser que le dommage causé par les importations en provenance du Mexique et du Canada n'a pas été en fait imputé à l'accroissement des importations.³¹⁶⁰

7.1340 À cet égard, les Communautés européennes font valoir qu'il était important de procéder à une analyse en bonne et due forme des importations en provenance du Canada et du Mexique puisque, si l'on prend 2000 comme exemple, les importations en provenance de ces pays représentaient 45,9 pour cent des importations totales. Or, les Communautés européennes estiment que l'analyse de l'USITC n'est pas claire étant donné que deux commissaires ont conclu que les importations en provenance du Canada et du Mexique "contribuent de manière importante" à la menace de dommage grave, deux autres ont conclu que les importations en provenance du Canada et du Mexique "ne contribuent pas de manière importante" à la menace, un autre a constaté qu'il y avait dommage grave en ce qui concerne les produits soudés (c'est-à-dire les produits tubulaires soudés OCTG et non-OCTG) et que les importations en provenance du Canada y "contribuent de manière importante", et le sixième a classé les produits de la même manière et constaté qu'il y avait dommage grave mais que les importations en provenance du Canada n'y "contribuent pas de manière importante". Comme il y avait partage égal des voix, le Président a décidé que les importations en provenance du Canada ne contribuaient pas de manière importante au dommage grave ou à la menace de dommage grave.³¹⁶¹ Les Communautés européennes font valoir que, néanmoins, le simple fait qu'il a été considéré d'une manière générale que les importations en provenance du Canada et du Mexique "ne contribuent pas de manière importante" ne signifie pas qu'elles n'avaient pas d'effets sur la branche de production nationale et qu'il ne fallait pas les prendre en considération dans l'analyse relative à l'existence du lien de causalité

³¹⁵⁹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 450; deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 250.

³¹⁶⁰ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 454.

³¹⁶¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 529.

qui doit aussi faire partie de toute détermination en matière de dommage. Pour pouvoir constater que les importations en provenance des pays membres de l'ALENA ne "contribu[ai]ent pas de manière importante", l'USITC doit constater que le taux de croissance de ces importations est sensiblement inférieur à celui des autres importations. Par conséquent, une simple constatation à l'effet que, d'après la législation des États-Unis, les importations en provenance des pays de l'ALENA ne contribuaient pas de manière importante ne signifie pas que ces importations n'avaient pas d'effets sur la branche de production nationale. Il est évident que des importations de l'ampleur de celles qui nous intéressent affectent la branche de production nationale.³¹⁶²

7.1341 Les Communautés européennes font valoir que l'autorité compétente est tenue d'évaluer les effets des importations exclues sur la branche de production nationale, de les dissocier et de les distinguer et de s'assurer qu'ils ne sont pas imputés à l'accroissement des importations d'autres provenances. En conséquence, la Chine et les Communautés européennes estiment que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Il n'est guère concevable que 45,9 pour cent des importations (toujours sur la base de 2000), qui se sont toujours vendues – pour ce qui est des importations en provenance du Mexique – à des prix inférieurs aux produits nationaux aient pu n'avoir aucun effet sur la branche de production nationale.³¹⁶³ Les Communautés européennes font valoir également qu'une affaire dans laquelle les importations en provenance des pays de l'ALENA représentent 45,9 pour cent des importations totales est un excellent exemple de la nécessité de procéder à l'analyse relative à la non-imputation concernant les importations exclues.³¹⁶⁴

7.1342 On trouvera la réponse des États-Unis aux paragraphes 7.1066 et suivants.

Facteurs non considérés par l'USITC

7.1343 Selon les Communautés européennes, un certain nombre d'autres facteurs, dont quelques-uns ont été passés sous silence, avaient un effet sur la branche de production nationale. Là encore, comme ces facteurs n'ont pas été dûment analysés, l'USITC n'a pas donné d'explication motivée et adéquate de ses constatations.³¹⁶⁵ Plus précisément, les Communautés européennes font valoir qu'il y a eu des augmentations notables des "autres coûts de production" et des frais ACG en 1999 et en 2000, et des matières premières en 2000, qui ont aussi dû avoir un effet sur la branche de production nationale mais dont il n'est pas donné d'explication.³¹⁶⁶

7.1344 Les États-Unis font observer en réponse que l'argument des Communautés européennes n'est pas convaincant. Il est vrai, comme le soutiennent les Communautés européennes, que la valeur unitaire des autres coûts de production et la valeur unitaire des frais ACG de la branche de production n'ont augmenté qu'entre les trois premières années et les deux dernières années de la période visée par l'enquête. Cependant, comme le montre le rapport de l'USITC, les accroissements de ces coûts ont été largement compensés par les baisses de la valeur unitaire des coûts des matières premières et des coûts directs de main-d'œuvre de la branche de production intervenues pendant la même période. En conséquence, la valeur unitaire totale du coût des produits vendus a baissé de manière substantielle entre les trois premières et les deux dernières années de la période visée par l'enquête, qui se situait entre 537 et 545 dollars EU la tonne pendant la période de trois ans allant de 1996 à 1998, est tombée

³¹⁶² Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 410.

³¹⁶³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 530; première communication écrite de la Chine, paragraphe 454.

³¹⁶⁴ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 410.

³¹⁶⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 531.

³¹⁶⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 534.

pour se situer entre 502 et 515 dollars EU la tonne en 1999 et en 2000. Malgré les accroissements des coûts de production et des frais ACG, le coût total des produits vendus pour la branche de production a donc baissé au cours des deux années pendant lesquelles les importations ont pénétré le plus fortement sur le marché. Les États-Unis estiment que, dans ces conditions, on voit clairement pourquoi l'USITC a accordé peu d'importance aux changements intervenus dans les autres coûts de production et les frais ACG de la branche de production lorsqu'elle a évalué si les importations avaient été à l'origine des baisses des niveaux de rentabilité de la branche de production enregistrés au cours de la dernière partie de la période visée par l'enquête.³¹⁶⁷

7.1345 En contre-réponse, les Communautés européennes font observer³¹⁶⁸ qu'en fait la somme de la valeur unitaire des divers éléments du CPV ne correspond pas au total du CPV sur lequel l'USITC s'est fondée, comme en témoigne le tableau ci-après:

Tableau 17: Produits tubulaires soudés – Données relatives au CPV en 2000³¹⁶⁹

	Chiffres contenus dans le rapport de l'USITC	Chiffres conformes à la valeur unitaire indiquée
Matières premières	340	340
Coûts directs de main-d'œuvre	51	51
Autres coûts de production	106	106
CPV total	515	497
Bénéfice brut (valeur unitaire)	76	94
Frais ACG	51	51
Revenu d'exploitation (valeur unitaire)	25	43
Revenu d'exploitation (total)	118 464 000	202 183 893

7.1346 Les Communautés européennes font observer que, si l'on fait correctement la somme des divers éléments, le chiffre obtenu pour la valeur unitaire du CPV total est de 497 dollars EU, et non 515. Cela signifie que la valeur unitaire des bénéfices bruts est de 94 dollars EU et non 76, et celle du revenu d'exploitation de 43 dollars EU et non 25, comme indiqué actuellement dans le rapport de l'USITC. Si l'on applique ces chiffres au volume des ventes commerciales, le revenu d'exploitation est pratiquement multiplié par deux et fait apparaître une chute minime par rapport au niveau de 1999 qui était de 246 626 000 dollars EU, et non la chute assez substantielle que semblent faire apparaître les données retenues dans le rapport de l'USITC (la valeur unitaire du revenu d'exploitation a été de 49 dollars EU en 1999 contre 43 en 2000 si l'on corrige les chiffres contenus dans le rapport de l'USITC). Par conséquent, ou le rapport de l'USITC omet de mettre en évidence une évolution des coûts qui aurait pu avoir une incidence importante sur une analyse éventuelle relative à l'existence d'un lien de causalité, ou les données concernant le revenu d'exploitation qui sont présentées sont tout à fait inexactes, ce qui signifie que les constatations fondées sur le revenu d'exploitation ne constituent pas une explication motivée et adéquate étayée par les faits. La détermination relative à l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'USITC est sujette à caution s'il y a seulement eu une

³¹⁶⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 626.

³¹⁶⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 408.

³¹⁶⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 408; rapport de l'USITC, volume II, page TUBULAR-22, tableau TUBULAR-18. Les chiffres en caractères gras diffèrent des données effectivement indiquées dans le rapport de l'USITC.

baisse minime des bénéfices en 2000, par rapport à la chute substantielle qui s'est prétendument produite selon l'USITC.³¹⁷⁰

Pertinence de l'analyse du produit similaire en ce qui concerne les produits tubulaires soudés

7.1347 La Corée fait valoir que pour ce qui est des produits tubulaires soudés, l'USITC n'a pas dûment considéré l'effet des tendances de la demande puisqu'elle a simplement "additionné" les accroissements concernant les CPLPAC et les baisses concernant tous les autres produits tubulaires soudés et conclu que les accroissements ne compensaient pas les baisses, puisque les CPLPAC constituaient une petite partie de la catégorie générale des autres produits tubulaires soudés. Il en est résulté des conclusions erronées au sujet du lien de causalité. Si l'on avait examiné le produit similaire des CPLPAC, les baisses des importations sur un marché en expansion auraient conduit à une conclusion différente au sujet du lien de causalité.³¹⁷¹

7.1348 On trouvera un aperçu de la position des États-Unis sur cette question au paragraphe 7.1324.

Défaut de présentation d'une explication motivée et adéquate

7.1349 La Suisse fait observer que, si les autorités chargées de l'enquête considèrent qu'un facteur allégué ne menace pas de causer de dommage, elles doivent également expressément, clairement et sans ambiguïté, déclarer que ce facteur ne menace pas de causer de dommage et expliquer pour quelles raisons. L'explication doit être franche. Il ne serait pas possible sans cela de s'assurer que les facteurs allégués ont été examinés assez attentivement pour que l'on puisse établir qu'ils ne contribuent pas à la menace de dommage. Rien ne garantirait alors que la menace de dommage due à d'autres facteurs n'a pas été imputée à tort à l'accroissement des importations.³¹⁷²

7.1350 La Suisse fait valoir que comme l'USITC n'a pas dûment évalué les effets dommageables des deux facteurs qui menaçaient de causer un dommage en même temps que l'accroissement des importations, il est impossible d'établir si elle a dûment dissocié les effets dommageables de ces facteurs des effets dommageables de l'accroissement des importations.³¹⁷³ La Chine et la Suisse font valoir qu'en conséquence l'USITC n'a pas évalué de manière adéquate la complexité des facteurs relatifs au dommage allégué. Elle n'a pas non plus donné d'explication solide, claire et franche de la manière dont elle s'était assurée que le dommage causé par d'autres facteurs n'était pas imputé à l'accroissement des importations. La Chine et la Suisse pensent donc que l'USITC a agi de manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³¹⁷⁴

7.1351 Les États-Unis font valoir que l'USITC a procédé à une analyse complète et objective des renseignements versés au dossier. Elle a établi qu'il existait un lien de causalité réel et substantiel entre les tendances concernant le volume et la part de marché des importations de certains produits tubulaires soudés et la détérioration notable de la situation de la branche de production des produits tubulaires soudés au cours des dernières années de la période visée par l'enquête et qu'un dommage grave dû à ces importations était imminent. De plus, elle a évalué de manière complète la nature et la portée des effets d'autres facteurs et a veillé à ne pas imputer les effets de ces facteurs aux

³¹⁷⁰ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 409.

³¹⁷¹ Réponse écrite à la question n° 80 a) du Groupe spécial présentée par la Corée à la première réunion de fond.

³¹⁷² Première communication écrite de la Suisse, paragraphe 305.

³¹⁷³ Première communication écrite de la Suisse, paragraphe 303.

³¹⁷⁴ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 449; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 304 et 307.

importations.³¹⁷⁵ Les États-Unis font valoir en outre qu'une explication "motivée et adéquate" des effets dommageables des importations et des facteurs autres que les importations doit dûment tenir compte de la manière dont l'action conjuguée des divers facteurs (importations et facteurs autres que les importations) a causé un dommage à une branche de production. Les États-Unis estiment que dans son analyse des effets dommageables des importations et des facteurs autres que les importations l'USITC a déterminé la nature et l'importance du dommage imputable à tous les facteurs autres que les importations et s'est donc assurée de manière adéquate que le dommage causé par d'autres facteurs n'était pas imputé aux importations.³¹⁷⁶

vii) *ABJT*

Facteurs considérés par l'USITC

Accroissement de la capacité

7.1352 La Chine fait valoir que l'USITC a reconnu que l'accroissement de la capacité avait exercé une pression sur les prix.³¹⁷⁷

7.1353 Les États-Unis font valoir en réponse qu'il est faux de dire que l'USITC a reconnu que la capacité était une autre source de dommage pour la branche de production nationale. L'USITC a constaté que l'accroissement de la capacité n'avait pas pu être une source de dommage pour la branche de production nationale puisque, pendant la période visée par l'enquête, la capacité s'était accrue dans des proportions inférieures à celles de la consommation apparente aux États-Unis. De plus, entre 1999 et 2000, moment de la période visée par l'enquête où l'accroissement du volume et de la part de marché des importations sur une base annuelle a été le plus élevé et où la branche de production a cessé de réaliser des bénéfices d'exploitation, la capacité des États-Unis a atteint en fait son niveau le plus bas depuis 1996. L'USITC ayant constaté que l'accroissement de la capacité n'était pas une autre cause du dommage grave qu'elle avait observé a donc satisfait à l'obligation relative à la non-imputation qui lui incombe au titre de l'article 4:2 b).³¹⁷⁸

7.1354 En contre-réponse, la Chine affirme qu'elle croit comprendre que ce que dit l'USITC signifie qu'"on ne peut pas supposer que l'accroissement de la capacité ait créé une pression substantielle sur les prix intérieurs", parce que la capacité s'est accrue à un taux inférieur à celui de la consommation apparente. Toutefois, selon elle, cette pression existe, même si elle n'est pas substantielle. La Chine fait valoir que l'accroissement de la capacité doit être considéré comme une autre source de dommage et faire l'objet d'une analyse relative à l'existence d'un lien de causalité/à la non-imputation.³¹⁷⁹ Au vu des considérations qui précèdent, la Chine fait valoir que les arguments des États-Unis sont dénués de fondement. Les accroissements de la capacité auraient dû être considérés comme une autre source de dommage et la non-imputation de ce facteur aurait dû être expliquée de manière claire et sans ambiguïté.³¹⁸⁰

³¹⁷⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 639.

³¹⁷⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 32 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³¹⁷⁷ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 459.

³¹⁷⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 656 et 657.

³¹⁷⁹ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 256.

³¹⁸⁰ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 258.

Regroupement des acheteurs

7.1355 La Chine fait valoir que l'on peut déduire des observations de l'USITC que le regroupement des acheteurs a exercé une pression sur les prix intérieurs.³¹⁸¹

7.1356 Les États-Unis font valoir en réponse que la Chine interprète de manière erronée l'examen du regroupement des acheteurs effectué par l'USITC. L'USITC a reconnu que le regroupement des acheteurs avait peut-être eu une certaine incidence sur les prix que pouvait demander la branche de production nationale des ABJT parce qu'un nombre plus restreint d'acheteurs a un pouvoir de négociation plus important face aux producteurs. Rien ne permettait de conclure en revanche que le regroupement des acheteurs ferait baisser la demande d'ABJT. En fait, la consommation apparente de ce produit a été généralement stable pendant la dernière partie de la période visée par l'enquête. De plus, nombre d'indicateurs du dommage grave identifiés par l'USITC n'étaient pas fondés sur les prix. Parmi eux figuraient la diminution de la part de marché et la diminution des expéditions et du volume des ventes et la contraction de l'emploi. En expliquant que le dommage grave subi par la branche de production des ABJT qu'elle avait observé était de nature différente et de portée plus vaste par rapport aux effets relativement limités sur les prix que l'on pouvait imputer au regroupement des acheteurs, l'USITC a satisfait à l'obligation de ne pas imputer au regroupement des acheteurs le dommage grave causé par l'accroissement des importations.³¹⁸²

7.1357 La Chine fait observer en contre-réponse que l'USITC a déclaré que les regroupements d'acheteurs exerçaient une pression sur les prix intérieurs.³¹⁸³ Compte tenu des considérations qui précèdent, la Chine fait valoir que les arguments des États-Unis sont infondés. Le regroupement des acheteurs aurait dû être considéré comme une autre source de dommage et la non-imputation de ce facteur aurait dû être expliquée de manière claire et sans ambiguïté.³¹⁸⁴

Importations en provenance des pays membres de l'ALENA

7.1358 La Chine fait observer que la détermination relative à l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave pour la branche de production nationale des ABJT, que l'on trouve dans le rapport de l'USITC, reposait sur des données qui comprennent les importations en provenance de pays membres de l'ALENA. Or, la Chine estime que, comme les importations en provenance des pays membres de l'ALENA étaient exclues de l'application de la mesure de sauvegarde, l'USITC aurait dû déterminer si l'accroissement des importations totales, exception faite des importations en provenance des pays membres de l'ALENA, causait un dommage grave à la branche de production nationale. Elle fait valoir qu'en conséquence, puisque la détermination relative à l'existence d'un lien de causalité exigeait que l'"accroissement des importations" soit uniquement constitué par les importations en provenance des pays non membres de l'ALENA, les variations des importations en provenance du Canada et du Mexique auraient dû être considérées comme "un autre facteur". L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes exigeait aussi que le dommage causé par les variations des importations en provenance du Canada et du Mexique ne soit pas imputé à l'accroissement des importations (en provenance de pays non membres de l'ALENA).³¹⁸⁵

³¹⁸¹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 460.

³¹⁸² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 658.

³¹⁸³ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 257.

³¹⁸⁴ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 258.

³¹⁸⁵ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 466; deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 259.

7.1359 Les Communautés européennes font valoir que, si la position de l'USITC eu égard aux autres causes évoquées dans l'enquête nationale n'est pas claire, ses constatations concernant le Canada et le Mexique sont sans ambiguïté; les importations en provenance de ces deux pays ont causé un dommage grave. Les Communautés européennes affirment que l'USITC n'a pas analysé les importations en provenance du Mexique et du Canada en tant qu'autre cause de dommage. Elle ne l'a pas fait davantage dans le deuxième rapport complémentaire. L'USITC n'a donc pas dissocié et distingué les effets des importations en provenance des pays membres de l'ALENA et ne s'est pas assurée que ces effets n'étaient pas imputés à l'accroissement des importations. Les Communautés européennes font valoir que la chose est d'autant plus grave en raison de l'importance des importations en provenance de ces pays sur le marché des États-Unis. Elles font valoir en conséquence que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³¹⁸⁶

7.1360 On trouvera la réponse des États-Unis aux paragraphes 7.1066 et suivants.

Facteurs non considérés par l'USITC

7.1361 Les Communautés européennes font valoir que les données recueillies par l'USITC sont loin de prouver de manière décisive qu'un dommage grave quel qu'il soit a été causé par des importations à bas prix. En effet, s'il se peut que les importations se soient accrues d'une manière générale, ces importations accrues ne semblent guère avoir eu d'effets sur les prix. Pourtant, le CPV a augmenté notablement, de même que les frais ACG.³¹⁸⁷ Les Communautés européennes affirment qu'il n'y a eu accroissement notable des importations qu'entre 1999 et 2000. Or, selon elles, la chute de la rentabilité de la branche de production nationale s'est produite entre 1997 et 1998 et ne peut donc pas s'expliquer par un accroissement soudain et récent des importations. Les Communautés européennes font valoir que les changements intervenus dans la rentabilité semblent avoir un lien plus étroit avec les changements intervenus dans les coûts. Cependant, alors qu'il aurait suffi d'un examen des données recueillies pour se rendre compte de l'évolution des coûts, l'USITC n'a pas analysé la question.³¹⁸⁸

7.1362 Les États-Unis font observer que l'USITC a expliqué que la baisse de la production et des expéditions enregistrée pendant la période visée par l'enquête a contribué à faire monter les coûts unitaires.³¹⁸⁹ En particulier, les accroissements de la valeur unitaire des coûts de production et des frais ACG enregistrés après 1997, sur lesquels les Communautés européennes mettent l'accent, peuvent être imputés au fait que la branche de production a dû répartir ses coûts sur un moindre volume de ventes.³¹⁹⁰

7.1363 Les Communautés européennes font observer en contre-réponse que l'allégation des États-Unis selon laquelle l'USITC a bien analysé ces coûts, puisqu'elle a dit que les accroissements de la valeur unitaire des coûts se sont produits en même temps que la chute des ventes, n'est pas étayée par le rapport de l'USITC qui montre que l'accroissement des coûts des matières premières et d'autres coûts de production s'est produit entre 1997 et 1998. Selon les Communautés européennes, le volume des ventes commerciales de 1998 a été analogue à celui de 1996, mais leur valeur a été plus élevée; pourtant si l'on compare les coûts entre 1996 et 1998 on constate qu'il y a eu un accroissement substantiel, dont les raisons ne sont expliquées en aucun point du rapport de l'USITC.³¹⁹¹ Les

³¹⁸⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 539.

³¹⁸⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 548.

³¹⁸⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 550.

³¹⁸⁹ Rapport de l'USITC, page 176.

³¹⁹⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 654.

³¹⁹¹ Rapport de l'USITC, volume II, page TUBULAR-24, tableau TUBULAR-20.

accroissements du volume ne peuvent donc pas expliquer les accroissements des coûts unitaires. Quoi qu'en disent les États-Unis, l'USITC n'a donc pas donné une explication motivée et adéquate de ses constatations concernant l'accroissement des coûts, et n'a donc pas dûment garanti la non-imputation.³¹⁹²

Défaut de présentation d'une explication motivée et adéquate

7.1364 Les Communautés européennes font observer que l'USITC a utilisé les données qu'elle avait recueillies au sujet des ventes du produit 22, intitulé: "accessoires de tuyauterie à souder bout à bout en acier au carbone, diamètre nominal de six pouces, coude de 90 degrés, grand rayon, point standard, norme ASTM A-234, nuance WPB ou spécification équivalente ...". L'USITC a expliqué que, pour les produits spécifiques pour lesquels elle avait demandé des données dans la section concernant les produits tubulaires, parmi lesquels figurait le produit 22, la couverture des données relatives aux prix était très faible (généralement de moins de 5 pour cent) en raison de l'extrême hétérogénéité des produits tubulaires des cinq catégories. Les Communautés européennes font valoir que comme l'USITC avait constaté que le prix des importations était "généralement" plus élevé que celui des produits nationaux, alors qu'il l'était toujours, elle s'est vue contrainte de recourir à d'autres données pour démontrer que le prix des importations était inférieur à celui des produits nationaux ce qui, pour un groupe de produits de base, doit être l'élément décisif.³¹⁹³ Les Communautés européennes font valoir que les données relatives à la valeur concernant le produit 22, montrent que ce produit n'est pas représentatif. S'agissant d'un produit dont les ventes commerciales sur le marché intérieur représentent 1,2 pour cent de celles de l'ensemble de la catégorie de produits, les Communautés européennes font valoir que cette conclusion ne peut pas être considérée comme étant motivée et adéquate.³¹⁹⁴

7.1365 Les États-Unis font valoir en réponse qu'en donnant à entendre que les services de l'USITC ont choisi de recueillir des données au sujet de produits qui représentent un très faible volume, les Communautés européennes ignorent et déforment les renseignements contenus dans le rapport de l'USITC. Les services de l'USITC n'ont pas cherché à recueillir des données sur les prix au sujet d'un produit de la catégorie des ABJT sur lequel ils pensaient obtenir des données peu abondantes, comme le sous-entendent les Communautés européennes. Ils ont déclaré en réalité qu'il n'existait pas de produit unique de la catégorie des ABJT sur lequel ils puissent obtenir des données abondantes. En fait, il n'existait même pas une combinaison de produits permettant d'obtenir des données de l'ampleur dont les Communautés européennes affirment qu'elle est nécessaire. Dans une partie du rapport dont les Communautés européennes semblent avoir fait abstraction, les services de l'USITC ont expliqué qu'"il est difficile de trouver des produits qui représentent un fort volume sur le plan des prix sur un marché aussi hétérogène que le marché des produits tubulaires en acier". Le rapport, lu dans son contexte, a montré que le produit de la catégorie des ABJT au sujet duquel l'USITC avait obtenu des données relatives aux prix était un produit "qui représentait un fort volume" par rapport aux produits de la catégorie des ABJT.³¹⁹⁵ À cet égard, les États-Unis font valoir que l'Organe d'appel a fait observer qu'aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne traite expressément de l'importance des données que doivent recueillir les autorités chargées de l'enquête. Plus précisément, aucune disposition de l'Accord ne prescrit à l'autorité de recueillir une quantité déterminée de données, ni même la moindre quantité de données, au sujet des prix. L'USITC s'est attachée à procéder à une évaluation complète, et a agi de manière objective en recueillant des données sur les prix concernant un produit particulier de la catégorie des ABJT qui permette d'obtenir des données sur un fort volume

³¹⁹² Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 412.

³¹⁹³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 545.

³¹⁹⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 547.

³¹⁹⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 650.

de ventes par rapport à d'autres produits sur lesquels on aurait pu recueillir des données. Cette manière d'agir ne peut en aucune façon être contraire aux obligations qui incombent aux États-Unis en vertu de l'Accord sur les sauvegardes.³¹⁹⁶

7.1366 En contre-réponse, les Communautés européennes font valoir qu'étant donné l'importance de l'examen des prix et le fait qu'il n'existait pas d'autres données sur les prix montrant qu'il y avait eu vente à des prix inférieurs, les prix du produit spécifique sont de toute évidence une partie importante de la constatation de l'USITC. Les États-Unis font valoir pour leur défense que les services de l'USITC n'ont pas cherché délibérément un produit qui représente un faible volume aux fins d'une comparaison spécifique.³¹⁹⁷ Les Communautés européennes n'ont aucune raison de penser que les services de l'USITC aient choisi délibérément un produit parce qu'il n'était pas représentatif. Elles considèrent en revanche que si l'USITC avait voulu présenter une explication motivée et adéquate elle aurait pu demander des données au sujet de plusieurs produits spécifiques afin de disposer de plusieurs séries de données sur lesquelles fonder ses constatations. L'USITC n'a pas présenté d'explication motivée et adéquate de ses constatations.³¹⁹⁸

7.1367 Les États-Unis font observer que l'USITC a aussi donné des précisions sur la valeur probatoire limitée des données relatives à la valeur unitaire moyenne sur lesquelles les Communautés européennes semblent penser qu'elle aurait dû se fonder. Les données relatives à la valeur unitaire moyenne peuvent être une variable de substitution utile des prix pour certaines branches de production. Mais pour une branche de production comme celle des ABJT qui est caractérisée par une grande variété de produits, la variance de la VUM reflète souvent des différences au niveau de la gamme de produits (par exemple les importations sont surtout constituées de produits de plus grande valeur, et la production nationale de produits de moindre valeur) plutôt que des différences de prix. C'est pourquoi l'USITC, tout en faisant référence aux données relatives à la valeur unitaire moyenne pour la branche de production des ABJT a précisé qu'elle avait évité de donner une importance induue à ces données pour des raisons qui tiennent à la gamme de produits. L'USITC disposait donc d'une base objective, dont elle a donné une explication complète, pour se fonder principalement sur les données relatives aux prix concernant un produit individuel plutôt que sur les données relatives à la valeur unitaire moyenne concernant une gamme de produits.³¹⁹⁹

7.1368 La Chine fait valoir que l'USITC n'a pas évalué les effets dommageables d'autres facteurs comme l'accroissement de la capacité et le regroupement des acheteurs, puisque rien n'est dit de la nature et de l'importance du dommage causé par ces deux facteurs. Selon elle, il est donc impossible d'établir si l'USITC a dûment dissocié les effets dommageables de ces facteurs des effets de l'accroissement des importations. La Chine fait valoir en bref que l'USITC n'a pas évalué de manière adéquate la complexité des facteurs relatifs au dommage allégué. Elle n'a pas non plus donné d'explication solide, claire et franche de la manière dont elle s'était assurée que le dommage causé par d'autres facteurs n'était pas imputé à l'accroissement des importations. La Chine estime donc que l'USITC a agi de manière incompatible avec les articles 2:1) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³²⁰⁰

7.1369 Les États-Unis font valoir que l'USITC a procédé à un examen motivé et adéquat du dommage prétendument causé par ces facteurs et s'est assurée que tout dommage éventuel causé par ces autres facteurs n'était pas imputé aux importations. Elle a constaté en particulier que

³¹⁹⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 651.

³¹⁹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 650.

³¹⁹⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 414.

³¹⁹⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 652.

³²⁰⁰ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 465.

l'accroissement de la capacité n'expliquait pas le dommage grave subi par la branche de production nationale. Elle a précisé que la capacité s'était accrue pendant la période visée par l'enquête à un taux inférieur à celui de la consommation apparente aux États-Unis et n'avait donc pas dû créer une pression substantielle sur les prix intérieurs. L'USITC a reconnu également que l'on pouvait s'attendre à ce que le regroupement des acheteurs exerce une pression sur les prix intérieurs. Elle a constaté en revanche que la demande d'ABJT avait été généralement stable ou en augmentation dans la dernière partie de la période visée par l'enquête. En outre, l'USITC ne s'est pas seulement fondée sur les effets sur les prix pour constater que la branche de production nationale des ABJT subissait un dommage grave, et elle a cité aussi les baisses d'indicateurs autres que les prix comme la part de marché, la production nationale, les expéditions et l'emploi. L'USITC a déclaré que le regroupement des acheteurs ne pouvait pas expliquer les baisses de ces indicateurs autres que les prix.³²⁰¹

viii) *Barres en aciers inoxydables*

Facteurs considérés par l'USITC

Fléchissement de la demande

7.1370 La Chine fait valoir que l'USITC a reconnu que le fléchissement de la demande à la fin de 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001 causait un dommage au même moment que l'accroissement des importations. La Chine estime que si les importations avaient une plus grande incidence que les baisses de la demande, c'était nécessairement parce que ce facteur avait aussi une incidence sur la détérioration de la situation de la branche de production.³²⁰² La Chine fait valoir qu'en ce qui concerne le fléchissement de la demande en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001, l'USITC s'est contentée d'indiquer que la situation de la branche de production avait déjà changé avant 2000. L'USITC n'a rien dit au sujet de 2000 et de 2001. La Chine fait valoir que cela est clairement insuffisant.³²⁰³

7.1371 Les Communautés européennes donnent à entendre que la conclusion de l'USITC selon laquelle la baisse de la demande était une cause moins importante que les importations est loin d'être claire. En tout état de cause, elles font valoir que l'USITC ne cherche pas à distinguer l'effet du fléchissement de la demande des effets des importations et d'autres facteurs, et qu'elle ne fait donc pas en sorte que l'effet de ces événements ne soit pas imputé à l'accroissement des importations.³²⁰⁴

7.1372 Les Communautés européennes font observer³²⁰⁵ qu'en ce qui concerne le fléchissement de la demande, l'USITC s'est contentée d'affirmer ce qui suit:

"Même si les éléments de preuve versés au dossier font état d'un fléchissement de la demande pour les barres en aciers inoxydables [*sic*] et d'un accroissement des coûts de l'énergie à la fin de 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001, il y a eu de fortes diminutions des niveaux de la production, des ventes et de la rentabilité de la branche de production au cours des années antérieures à 2000 et à la période intermédiaire de 2001. En particulier, la part de marché, les volumes de production, les niveaux d'emploi et la rentabilité de la branche de production ont tous diminué au cours de la période allant de 1996 à 1999 par suite de l'accroissement des volumes des

³²⁰¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 656.

³²⁰² Première communication écrite de la Chine, paragraphe 475.

³²⁰³ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 481.

³²⁰⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 556.

³²⁰⁵ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 426.

importations, et malgré le fait que la quantité de fil machine en aciers inoxydables consommée sur le marché des États-Unis n'ait que faiblement varié dans l'ensemble et le fait qu'il y ait peu d'éléments de preuve montrant que les coûts de l'énergie ont fortement augmenté au cours de ces périodes. Compte tenu de cela, il est clair que les importations ont eu une plus grande incidence sur la détérioration de la situation de la branche de production en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001 que le fléchissement de la demande et l'accroissement des coûts de l'énergie, étant donné en particulier le fort accroissement des quantités des importations et de la part de marché absorbée par les importations au cours des 18 derniers mois de la période.³²⁰⁶

7.1373 Les Communautés européennes et la Chine font valoir que, mis à part le fait que le seul accroissement des importations qui aurait peut-être pu satisfaire aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes n'a eu lieu qu'en 2000, et que, par conséquent, l'accroissement des importations ne pouvait pas, même potentiellement, être jugé responsable au titre de l'Accord sur les sauvegardes du dommage subi par la branche de production jusqu'en 2000, cette assertion montre clairement que l'USITC reconnaît que le fléchissement de la demande a causé un certain dommage.³²⁰⁷ Cependant, l'USITC ne pousse pas plus loin son analyse et n'établit donc pas explicitement, d'une manière motivée et adéquate, comment elle a dissocié et distingué un tel dommage, et fait en sorte qu'il ne soit pas imputé à l'accroissement des importations.³²⁰⁸

7.1374 Les États-Unis font valoir que l'USITC a dûment fait en sorte de ne pas imputer aux importations un quelconque dommage causé par des baisses de la demande survenues à la fin de la période. Ils affirment que l'ITC a reconnu qu'après avoir progressé entre 1996 et la fin de 2000, la demande pour les barres en aciers inoxydables a effectivement baissé à la fin de 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001. Cependant, l'USITC a correctement relevé que la branche de production avait enregistré de fortes baisses de sa part du marché, de ses volumes de production, du niveau de ses ventes, de l'emploi et de la rentabilité pendant les années antérieures à 2000 et à 2001, lorsque les importations se sont également accrues. En fait, elle a spécifiquement constaté que l'incapacité de la branche de production de maintenir ses bénéfices d'exploitation face aux variations de la demande à la fin de 2000 et en 2001 était le "résultat direct de l'accroissement de la part de marché obtenu par les importations et de leurs ventes continues à des prix inférieurs à ceux de la marchandise nationale au cours de la période", et non le résultat des baisses de la demande.³²⁰⁹

7.1375 Les États-Unis affirment que l'USITC a examiné de près les effets qui étaient imputables aux baisses de la demande pendant la période. En particulier, l'USITC a dûment relevé que le fléchissement de la demande n'était devenu évident que pendant les trois derniers trimestres de la période visée par l'enquête. Cependant, elle a aussi correctement relevé que ces baisses de la demande survenues à la fin de la période ne pouvaient pas avoir contribué à cette grave détérioration de la situation de la branche de production pendant les trois années ayant précédé cette période, lorsque la demande était, en fait, en hausse. Par ailleurs, sachant que la demande a effectivement progressé, substantiellement sur la base d'une année complète en 2000 aussi, il est clair que le fléchissement de la demande n'était pas une cause du dommage subi par la branche de production cette année-là non plus. Compte tenu de ce qui précède, l'USITC a raisonnablement conclu que la détérioration de la situation de la branche de production qui s'est produite au cours de la période

³²⁰⁶ Rapport de l'USITC, volume I, page 221.

³²⁰⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 709 et 712, dans lesquels il est question d'un dommage "causé essentiellement" par les importations.

³²⁰⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 427; première communication écrite de la Chine, paragraphes 492 et 498.

³²⁰⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 679.

intermédiaire de 2001 était causée essentiellement par les importations, même en présence du fléchissement de la demande au cours de cette période.³²¹⁰

7.1376 Dans leur contre-réponse, les Communautés européennes font valoir que l'USITC a reconnu que le fléchissement de la demande avait eu un effet sur la branche de production nationale – en parvenant à la conclusion que cette cause était moins importante que l'accroissement des importations, l'USITC n'a pas dissocié et distingué les effets des autres causes de ceux de l'accroissement des importations.³²¹¹

Accroissements de la capacité

7.1377 Les Communautés européennes font valoir que l'USITC n'a pas examiné l'effet qu'ont eu sur les opérations de la branche de production nationale des accroissements de la capacité supérieurs aux accroissements de la demande. Selon les Communautés européennes, il apparaît immédiatement que de tels accroissements de la capacité ont dû avoir un effet sur les résultats de la branche de production des États-Unis.³²¹² En particulier, les Communautés européennes font valoir qu'il y a eu des accroissements substantiels de la capacité au cours d'une période où la demande pour les barres en aciers inoxydables a diminué. Selon les Communautés européennes, les variations des prix reflétaient les variations de la demande et étaient manifestement affectées par les variations de la capacité. Cependant, l'effet des variations de la demande conjugué aux accroissements de la capacité n'a pas été évalué dans le rapport de l'USITC et aucun effort n'a donc été fait pour dissocier et distinguer l'effet de ces facteurs de l'effet des importations.³²¹³ Les Communautés européennes font en outre valoir que la capacité de la branche de production nationale a continué de s'accroître à un rythme bien supérieur à celui de la demande intérieure pendant la période visée par l'enquête. Bien que l'USITC n'ait pas traité de cette question, les Communautés européennes font valoir que cela semblerait généralement indiquer qu'un dommage grave n'a pas été causé par les importations, mais plutôt par les changements qu'a connus la branche de production nationale.³²¹⁴

7.1378 Les États-Unis répondent qu'il est erroné du point de vue des faits de faire valoir que l'USITC n'a pas examiné le fait que la capacité de la branche de production "a continué de s'accroître" à un rythme bien supérieur à celui de la demande intérieure pendant la période et que cela donne une fausse idée de l'opinion de l'USITC. Cela est erroné du point de vue des faits parce que les accroissements de la capacité de la branche de production n'ont pas, en fait, été supérieurs à la croissance de la demande au cours de la période. Plus spécifiquement, les niveaux de la capacité de la branche de production n'ont augmenté que de 5,5 pour cent entre 1996 et 2000. La consommation apparente des États-Unis a crû de 17,2 pour cent entre ces deux années. En fait, en raison de cet écart, la capacité totale de la branche de production a été légèrement inférieure à la demande totale en 2000. Par conséquent, même si la demande a fluctué au cours de la période, les éléments de preuve versés au dossier n'indiquent pas que les accroissements de la capacité de la branche de production ont été supérieurs à la croissance de la demande du marché.³²¹⁵

7.1379 Les États-Unis font en outre valoir que l'USITC a clairement examiné les accroissements de la capacité de la branche de production au cours de la période, et qu'elle a relevé en particulier que la capacité de la branche de production avait crû au cours de la période et que l'utilisation de cette

³²¹⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 680.

³²¹¹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 420.

³²¹² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 558.

³²¹³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 559.

³²¹⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 568.

³²¹⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 671.

capacité avait diminué. Par ailleurs, l'USITC a directement traité du lien entre ces accroissements de la capacité et les variations de la demande sur le marché, ainsi que de leur incidence sur la situation de la branche de production. Elle a constaté en particulier que les accroissements de la capacité de la branche de production n'avaient pas permis à cette dernière de tirer avantage de la croissance du marché pendant la période. Compte tenu de cet examen, on ne sait pas très bien comment les Communautés européennes pourraient croire que l'USITC n'a pas tenu compte du lien entre les accroissements de la capacité de la branche la production et la croissance de la demande. Dans son analyse, l'USITC a clairement examiné la croissance de la capacité de la branche de production et elle a raisonnablement expliqué pour quelle raison elle ne constituait pas un facteur dans la diminution des prix du marché ou dans la situation de la branche de production.³²¹⁶

7.1380 Dans leur contre-réponse, les Communautés européennes se reportent aux tentatives faites par les États-Unis pour réfuter les arguments des Communautés européennes en comparant la capacité et la consommation entre le début et la fin de la période.³²¹⁷ Comme l'analyse du lien de causalité consiste essentiellement à dégager les tendances, il est toutefois insuffisant d'analyser cette question de manière aussi superficielle. En fait, la coïncidence des accroissements de la capacité, des baisses de la demande et des diminutions du revenu d'exploitation aurait dû appeler l'attention de l'USITC sur la possibilité que les accroissements de la capacité, conjugués aux variations de la demande, auraient fort bien pu être responsables de la situation de la branche de production. L'USITC n'a pas examiné cette question au niveau de détail qui s'imposait clairement, et elle n'a donc pas pu fournir une explication motivée et adéquate de la manière dont les faits étayaient ses constatations.³²¹⁸

Accroissements des coûts de l'énergie

7.1381 La Chine fait valoir que l'USITC a reconnu que l'accroissement des coûts de l'énergie à la fin de 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001 causait un dommage au même moment que l'accroissement des importations. Si les importations avaient une plus grande incidence que les hausses des coûts de l'énergie, c'était nécessairement parce que ce facteur avait aussi une incidence sur la détérioration de la situation de la branche de production.³²¹⁹ La Chine fait valoir qu'en ce qui concerne la hausse des coûts de l'énergie en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001, l'USITC s'est contentée d'indiquer que la situation de la branche de production avait déjà changé avant 2000. L'USITC n'a rien dit au sujet de 2000 et de 2001. La Chine fait valoir que cela est clairement insuffisant.³²²⁰

7.1382 Les Communautés européennes donnent à entendre que la conclusion de l'USITC selon laquelle l'accroissement des coûts de l'énergie était une cause moins importante que les importations est loin d'être claire. En tout état de cause, elles font valoir que l'USITC ne cherche pas à distinguer l'effet de l'accroissement des prix de l'énergie des effets des importations et d'autres facteurs, et qu'elle ne fait donc pas en sorte que l'effet de ces événements ne soit pas imputé à l'accroissement des importations.³²²¹

7.1383 Les Communautés européennes font observer³²²² qu'en ce qui concerne l'accroissement des coûts de l'énergie, l'USITC s'est contentée d'affirmer ce qui suit:

³²¹⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 672.

³²¹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 671.

³²¹⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 421.

³²¹⁹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 475.

³²²⁰ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 481.

³²²¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 556.

³²²² Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 426.

"Même si les éléments de preuve versés au dossier font état d'un fléchissement de la demande pour les barres en aciers inoxydables [*sic*] et d'un accroissement des coûts de l'énergie à la fin de 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001, il y a eu de fortes diminutions des niveaux de la production, des ventes et de la rentabilité de la branche de production au cours des années antérieures à 2000 et à la période intermédiaire de 2001. En particulier, la part de marché, les volumes de production, les niveaux d'emploi et la rentabilité de la branche de production ont tous diminué au cours de la période allant de 1996 à 1999 par suite de l'accroissement des volumes des importations, et malgré le fait que la quantité de fil machine en aciers inoxydables consommée sur le marché des États-Unis n'ait que faiblement varié dans l'ensemble et le fait qu'il y ait peu d'éléments de preuve montrant que les coûts de l'énergie ont fortement augmenté au cours de ces périodes. Compte tenu de cela, il est clair que les importations ont eu une plus grande incidence sur la détérioration de la situation de la branche de production en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001 que le fléchissement de la demande et l'accroissement des coûts de l'énergie, étant donné en particulier le fort accroissement des quantités des importations et de la part de marché absorbée par les importations au cours des 18 derniers mois de la période."³²²³

7.1384 Les Communautés européennes font valoir que, mis à part le fait que le seul accroissement des importations qui aurait peut-être pu satisfaire aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes n'a eu lieu qu'en 2000, et que, par conséquent, l'accroissement des importations ne pouvait pas, même potentiellement, être jugé responsable au titre de l'Accord sur les sauvegardes du dommage subi par la branche de production jusqu'en 2000, cette assertion montre clairement que l'USITC reconnaît que les baisses de la demande ont causé un certain dommage.³²²⁴ Cependant, l'USITC ne pousse pas plus loin son analyse et n'établit donc pas explicitement, d'une manière motivée et adéquate, comment elle a dissocié et distingué un tel dommage, et fait en sorte qu'il ne soit pas imputé à l'accroissement des importations.³²²⁵

7.1385 Dans leur réponse, les États-Unis font valoir que l'USITC a examiné de près les effets de l'accroissement des coûts de l'énergie sur la branche de production pendant la période visée par l'enquête. En particulier, l'USITC a dûment relevé que les questions des coûts de l'énergie n'étaient devenues évidentes que pendant les trois derniers trimestres de la période visée par l'enquête.³²²⁶ Elle a aussi correctement relevé que ces hausses des coûts de l'énergie survenues à la fin de la période n'avaient pas sensiblement contribué à la détérioration de la situation de la branche de production pendant les trois années ayant précédé cette période, alors qu'aucun élément de preuve ne faisait état de variations significatives des coûts de l'énergie.³²²⁷ En effectuant une analyse pour déterminer si au cours d'une période les importations semblaient causer un dommage à la branche de production en l'absence de hausses substantielles des coûts de l'énergie, l'USITC a pu distinguer les effets de ces hausses au cours des trois derniers trimestres de la période visée par l'enquête de ceux imputables aux importations pendant les périodes antérieures. En conséquence, l'USITC a pu faire en sorte de ne pas imputer aux importations un quelconque dommage causé par les coûts de l'énergie. Par ailleurs, même pour la période de 2000 et la période intermédiaire de 2001, l'USITC a déterminé de manière

³²²³ Rapport de l'USITC, volume I, page 221.

³²²⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 709 et 712, dans lesquels il est question d'un dommage "causé essentiellement" par les importations.

³²²⁵ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 427; première communication écrite de la Chine, paragraphe 492.

³²²⁶ Rapport de l'USITC, page 221.

³²²⁷ Rapport de l'USITC, page 221.

qualitative si les importations ont eu sur la situation de la branche de production une incidence plus substantielle que les hausses des coûts de l'énergie. Ce faisant, et en parvenant à la conclusion que même le dommage subi par la branche de production en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001 était causé essentiellement par les importations et non par les coûts de l'énergie, l'USITC a évalué de manière appropriée l'étendue du dommage imputable aux importations même pendant ces périodes.³²²⁸ En somme, dans son analyse, l'USITC a dûment dissocié et distingué les effets des accroissements des coûts de l'énergie de ceux des importations, malgré les arguments des plaignants à l'effet contraire.³²²⁹

7.1386 Dans sa contre-réponse, la Chine fait observer que les États-Unis affirment qu'ils ont déterminé de manière qualitative que les importations avaient une incidence plus substantielle que l'accroissement des coûts de l'énergie. Les États-Unis allèguent que, ce faisant, ils ont dûment déterminé l'étendue du dommage imputable aux importations.³²³⁰ La Chine se demande comment les États-Unis ont pu définir l'étendue du dommage causé par les importations en comparant simplement deux facteurs. Elle fait valoir que les interprétations fallacieuses données par les États-Unis dans leurs communications ne peuvent pas prouver qu'il a été procédé à une évaluation appropriée de l'étendue et de la nature des facteurs de dommage, et de leur non-imputation aux importations.³²³¹

7.1387 Les États-Unis répondent en faisant valoir que l'USITC a examiné si l'accroissement des coûts de l'énergie pendant les derniers mois de la période visée par l'enquête était une source du dommage causé à la branche de production nationale. Dans son analyse, l'USITC reconnaît qu'il y a eu une hausse des coûts de l'énergie à la fin de 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001. Cependant, l'USITC a correctement relevé qu'aucun élément de preuve versé au dossier ne faisait état de hausses particulières des coûts de l'énergie pendant la période antérieure à la fin de 2000 et en 2001, et que la branche de production avait enregistré de fortes diminutions de sa part de marché, de ses volumes de production, du niveau de ses ventes, de l'emploi et de la rentabilité par suite de l'accroissement des volumes des importations au cours des années antérieures à 2000 et à 2001 également. En fait, l'USITC a spécifiquement constaté que l'incapacité de la branche de production de maintenir son bénéfice d'exploitation face aux hausses des coûts de l'énergie à la fin de 2000 et en 2001 "résult[ait] directement de l'accroissement de la part du marché acquise par les importations et du fait que les produits importés se sont vendus à des prix systématiquement inférieurs à ceux des marchandises nationales pendant la période".³²³²

7.1388 Les États-Unis font aussi valoir que l'USITC a examiné de près les effets de l'accroissement des coûts de l'énergie sur la situation de la branche de production pendant la période visée par l'enquête. En particulier, l'USITC a dûment relevé que les questions des coûts de l'énergie n'étaient devenues évidentes que pendant les trois derniers trimestres de la période visée par l'enquête. Cependant, elle a aussi correctement relevé que ces hausses des coûts de l'énergie survenues à la fin de la période ne pouvaient pas avoir contribué à la grave détérioration de la situation de la branche de production pendant les trois années antérieures à cette période, alors qu'aucun élément de preuve ne faisait état de variations significatives des coûts de l'énergie. En conséquence, elle a raisonnablement conclu que la détérioration de la situation de la branche de production qui s'était produite en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001 était causée substantiellement par les importations,

³²²⁸ Il convient de répéter que, puisque la demande n'a pas baissé de façon générale en 2000, il n'y a clairement pas eu cette année-là d'incidence dommageable d'un fléchissement de la demande sur la branche de production de façon générale.

³²²⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 711.

³²³⁰ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 267.

³²³¹ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 268.

³²³² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 682.

même si les coûts de l'énergie avaient augmenté au cours des derniers mois de 2000 et pendant la période intermédiaire de 2001.³²³³

7.1389 Dans leur contre-réponse, les Communautés européennes font valoir que l'USITC reconnaît que les coûts de l'énergie avaient eu un effet sur la branche de production nationale – en parvenant à la conclusion que cette cause était moins importante que l'accroissement des importations, l'USITC n'a pas dissocié et distingué les effets des autres causes de ceux de l'accroissement des importations.³²³⁴

Hausses des prix du nickel

7.1390 Les Communautés européennes estiment que l'USITC a reconnu que les prix des barres en aciers inoxydables "sont alignés sur le prix du nickel" et que les prix du nickel ont augmenté en 1999 et en 2000. Pourtant, selon les Communautés européennes, l'USITC a conclu abruptement que les ventes des importations à des prix inférieurs "[avaient] empêché des hausses de prix et fait baisser les prix dans une grave mesure" sans chercher à dissocier l'effet de l'évolution des prix du nickel sur les prix et à ne pas l'imputer à l'accroissement des importations. Les Communautés européennes estiment qu'en fait, les résultats médiocres de la branche de production coïncident en général avec les diminutions des prix du nickel.³²³⁵ Elles font en outre valoir que, compte tenu de l'étroite corrélation des prix et de l'effondrement du prix du nickel entre 1995 et 1998, il semble probable qu'avec la chute du prix du nickel, qui faisait baisser le prix des barres en aciers inoxydables, la branche de production nationale des États-Unis a éprouvé des difficultés à couvrir ses coûts fixes.³²³⁶

7.1391 Dans leur réponse, les États-Unis font observer que le prix est un facteur important des décisions d'achat de barres en aciers inoxydables. Leur prix est directement affecté par le prix du nickel. En fait, pour prendre en compte les fluctuations du prix du nickel, les producteurs appliquent une surcharge sur le prix des barres en aciers inoxydables lorsque les prix du nickel atteignent un niveau donné. Les prix du nickel ont chuté tout au long de 1998, mais ils se sont par la suite redressés sensiblement en 1999 et au premier semestre de 2000. Ils ont ensuite fléchi tout au long de la période intermédiaire de 2001.³²³⁷

7.1392 Les États-Unis remettent en question l'affirmation des Communautés européennes selon laquelle l'USITC "[a] conclu abruptement" que les importations [avaient] empêché des hausses des prix ou fait baisser les prix sur le marché "sans chercher à dissocier l'effet des fluctuations du prix du nickel" sur les prix intérieurs, compte tenu du fait que l'USITC a longuement traité de cette question dans son opinion.³²³⁸ Dans son analyse, l'USITC a examiné le lien entre les fluctuations du prix du nickel et les fluctuations du prix des barres en aciers inoxydables dans son opinion et elle a conclu que les fluctuations du prix du nickel n'avaient pas empêché des hausses des prix sur le marché. En particulier, l'USITC a spécifiquement constaté que les participants au marché s'attendaient que les prix des aciers inoxydables suivent les prix du nickel en raison de l'importance que revêt le nickel dans la production de barres en aciers inoxydables. En conséquence, elle a spécifiquement analysé la question de savoir si les fluctuations des prix unitaires nets de la branche de production pour les barres en aciers inoxydables et de ses coûts avaient suivi le prix du nickel pendant la période. Bien qu'elle ait constaté que les prix des barres en aciers inoxydables aient quelque peu suivi ceux du nickel pendant les premières années de la période, elle a également indiqué que les recettes nettes des ventes

³²³³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 683.

³²³⁴ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 420.

³²³⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 555.

³²³⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 508.

³²³⁷ Rapport de l'USITC, page 209; première communication écrite des États-Unis, paragraphe 663.

³²³⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 673.

de la branche de production et ses prix de vente unitaires n'avaient pas suivi les fluctuations des prix du nickel pendant la deuxième moitié de la période visée par l'enquête, de sorte que les marges de rentabilité unitaires de la branche de production avaient diminué pendant cette période. Par ailleurs, l'USITC a constaté que le rétrécissement de l'écart entre les coûts unitaires et les prix unitaires - du fait que les baisses des prix avaient été supérieures aux baisses du CPV, y compris des coûts du nickel - avait directement causé des diminutions de la valeur des ventes nettes de la branche de production et de ses marges d'exploitation pendant les deux dernières années et demie de la période visée par l'enquête, même en période de hausse des prix du nickel.³²³⁹ Les États-Unis font valoir qu'il est donc clair que l'USITC a effectivement examiné cette question dans le détail et a correctement conclu que les prix du nickel n'avaient pas causé les baisses de rentabilité de la branche de production pendant la période. L'argument des Communautés européennes concernant l'examen des prix du nickel par l'USITC n'a donc pas le moindre fondement.³²⁴⁰

7.1393 Les États-Unis font valoir qu'en s'attachant à la variation de l'écart entre les coûts de la branche de production (qui comprenaient les coûts du nickel) et la valeur de ses ventes dans son examen de l'incidence des coûts du nickel sur la fixation des prix intérieurs, l'USITC a clairement pu évaluer la mesure dans laquelle la branche de production n'avait pas pu relever ses prix pour recouvrer pleinement les coûts du nickel à cause de la concurrence des importations. En conséquence, dans son analyse, l'USITC a clairement dissocié et distingué les effets des importations des effets des variations des coûts du nickel.³²⁴¹

Opérations médiocres de Al Tech/Empire et Republic

7.1394 Les Communautés européennes font valoir que l'USITC n'a pas expliqué ce qu'elle avait déterminé en ce qui concerne les arguments présentés au sujet des opérations médiocres de Al Tech/Empire et Republic. Ces renseignements sont restés confidentiels. L'USITC a donné à entendre que ces activités étaient également une source du dommage causé à la branche de production nationale puisqu'elle a allégué que les tendances qu'elle avait cernées se seraient poursuivies même si les opérations de ces deux sociétés n'avaient pas été prises en compte dans les données analysées.³²⁴²

7.1395 Les États-Unis répondent en faisant valoir que l'USITC a examiné si les résultats médiocres de deux producteurs nationaux particuliers étaient une source possible du dommage causé à la branche de production pendant la période visée par l'enquête. Même si les renseignements particuliers concernant les problèmes de ces producteurs et leurs résultats d'exploitation sont confidentiels, l'examen de la question par l'USITC montre clairement que cette dernière a examiné les éléments de preuve versés au dossier concernant ces questions et qu'elle s'est penchée de façon détaillée sur la nature et l'importance des difficultés de ces producteurs.³²⁴³ À cet égard, l'USITC a spécifiquement fait observer qu'elle avait pris en compte les arguments présentés par les producteurs étrangers et qu'elle avait réfuté leurs affirmations selon lesquelles les résultats d'exploitation de la branche de production avaient été affectés par les problèmes autres que ceux liés aux importations rencontrés par les producteurs. Par ailleurs, l'USITC a examiné la question de savoir si le fait d'exclure des données sur la branche de production celles concernant les deux sociétés aurait sensiblement modifié la détérioration de la situation de la branche de production au cours des années considérées, et elle a constaté que ce n'était pas le cas. Pour effectuer cette analyse, l'USITC a clairement dissocié et distingué l'incidence des importations sur la branche de production des effets des opérations de ces

³²³⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 674.

³²⁴⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 675.

³²⁴¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 688.

³²⁴² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 557.

³²⁴³ Rapport de l'USITC, page 212.

producteurs, et elle a constaté que les problèmes de la branche de production étaient réellement et substantiellement le résultat de l'accroissement des importations.³²⁴⁴

Importations en provenance de pays membres de l'ALENA

7.1396 La Chine relève que la détermination de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave causé à la branche de production nationale des barres en aciers inoxydables, qui figure dans le rapport de l'USITC, a été faite sur la base de données qui comprenaient les importations en provenance de pays membres de l'ALENA. Cependant, la Chine estime que, puisque les importations en provenance de pays membres de l'ALENA étaient exclues de l'application de la mesure de sauvegarde, l'USITC devait déterminer si l'accroissement total des importations, à l'exception de celles en provenance de pays non membres de l'ALENA, causait un dommage grave à la branche de production nationale. La Chine fait valoir qu'en conséquence, puisque la détermination de l'existence d'un lien de causalité exigeait que "l'accroissement des importations" soit uniquement constitué des importations en provenance de pays non membres de l'ALENA, les variations des importations en provenance du Canada et du Mexique devaient être considérées comme "un autre facteur". L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes exigeait également que le dommage causé par les variations des importations en provenance du Canada et du Mexique ne soit pas imputé à l'accroissement des importations (en provenance de pays non membres de l'ALENA).³²⁴⁵

7.1397 La Chine fait en outre valoir que dans le rapport complémentaire, l'USITC était tenue d'évaluer le dommage causé par les importations en provenance du Mexique et du Canada, et de faire en sorte que ce dommage ne soit pas imputé à l'accroissement des importations en provenance de pays non membres de l'ALENA. La Chine fait valoir que cela n'a pas été fait. Elle fait en outre valoir que l'USITC n'a fourni aucune explication de quelque sorte indiquant que le dommage causé par les importations en provenance du Mexique et du Canada n'était pas imputé à l'accroissement des importations et ajoute qu'il n'y a aucune raison de croire que le dommage causé par les importations en provenance du Mexique et du Canada n'a pas en fait été imputé à l'accroissement des importations.³²⁴⁶

7.1398 À cet égard, les Communautés européennes relèvent que l'USITC a conclu que "les importations en provenance du Canada [avaient] contribué de manière importante au dommage grave subi par la branche de production nationale". Cependant, les Communautés européennes estiment que cette constatation a été faite alors que l'USITC avait déjà conclu que "l'accroissement des importations [était] une cause substantielle de dommage grave", et l'USITC n'a même pas cherché à prendre en compte cet élément dans son analyse du lien de causalité allégué entre le dommage grave et l'accroissement des importations. En fait, selon les Communautés européennes, il est assez évident que l'analyse initiale de l'USITC visant à déterminer si l'accroissement des importations avait causé un dommage grave englobait les importations en provenance du Canada. Les Communautés européennes font valoir qu'aucun effort n'a été fait pour distinguer l'effet des importations en provenance du Canada et pour faire en sorte que de tels effets ne soient pas imputés aux importations

³²⁴⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 685 et 686.

³²⁴⁵ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 483.

³²⁴⁶ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 486; deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 263.

d'autres provenances.³²⁴⁷ Compte tenu de ce qui précède, la Chine est d'avis que l'USITC ne s'est pas conformée à l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³²⁴⁸

7.1399 Pour la réponse des États-Unis, voir le paragraphe 7.1066 et les paragraphes suivants.

Défaut de présentation d'une explication motivée et adéquate

7.1400 La Chine fait valoir que pour être certaine de ne pas imputer aux importations le dommage causé par ces autres facteurs, à savoir le fléchissement de la demande et les hausses des coûts de l'énergie, quelle que soit leur ampleur, l'USITC devait évaluer les effets dommageables de ces autres facteurs. Cependant, selon la Chine, l'USITC ne l'a pas fait, car aucun renseignement à cet effet ne figure dans ses rapports.³²⁴⁹ La Chine affirme qu'en somme, elle est d'avis que les effets dommageables des autres facteurs qui ont causé le dommage au même moment que l'accroissement des importations n'ont pas été dûment évalués par l'USITC. Par conséquent, il est impossible de déterminer si l'USITC a dûment dissocié les effets dommageables de ces facteurs des effets dommageables de l'accroissement des importations.³²⁵⁰ La Chine fait en outre valoir que l'USITC n'a pas évalué de façon adéquate la complexité des facteurs de dommage allégués. Selon les Communautés européennes et la Chine, l'USITC n'a pas fourni non plus d'explication solide, claire et directe de la manière dont elle a fait en sorte de ne pas imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs. Par conséquent, la Chine estime que l'USITC a agi de manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³²⁵¹

7.1401 Les États-Unis font valoir que l'USITC a effectué une analyse complète et objective du dossier. Elle a évalué dans le détail la nature et la portée des effets des autres facteurs, et elle a fait en sorte de ne pas imputer les effets de ces facteurs aux importations.³²⁵²

ix) *Fils en aciers inoxydables*

Prise de décisions

7.1402 La Chine relève qu'en ce qui concerne les fils en aciers inoxydables, c'est la détermination du Président Koplan qu'il devient pertinent d'examiner, car c'est le seul commissaire à avoir fait sa détermination au sujet du produit à l'égard duquel le Président a imposé une mesure de sauvegarde.³²⁵³

7.1403 Dans leur réponse, les États-Unis estiment tout d'abord que la Chine affirme à tort dans son mémoire qu'en ce qui concerne les produits tréfilés en aciers inoxydables le Président s'est appuyé uniquement sur les constatations du commissaire Koplan concernant l'existence d'un lien de causalité lorsqu'il a déterminé d'imposer une mesure de sauvegarde à l'égard des fils en aciers inoxydables. Trois commissaires ont constaté que les fils en aciers inoxydables causaient un dommage grave ou menaçaient de causer un dommage grave à la branche de production nationale des produits étamés ou chromés, à savoir les commissaires Koplan, Bragg et Devaney. Le commissaire Koplan a constaté

³²⁴⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 560.

³²⁴⁸ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 486; deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 263.

³²⁴⁹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 476.

³²⁵⁰ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 477.

³²⁵¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 569; première communication écrite de la Chine, paragraphe 482.

³²⁵² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 689.

³²⁵³ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 534.

que les fils en aciers inoxydables constituaient un produit similaire distinct et il a formulé une constatation positive de l'existence d'une menace de dommage pour ce produit; les commissaires Bragg et Devaney ont constaté que les fils en aciers inoxydables faisaient partie du même produit similaire que les câbles de fils en aciers inoxydables et ils ont fait une détermination positive pour ce produit similaire.³²⁵⁴

7.1404 Les États-Unis estiment en outre qu'au titre de la législation des États-Unis, le Président ne peut tout simplement pas décider de se fonder sur la constatation positive d'un seul commissaire pour imposer une mesure corrective, ainsi que l'allèguent les plaignants. La législation des États-Unis prévoit plutôt que le Président peut seulement imposer une mesure corrective si au moins la moitié des commissaires alors en poste établissent une constatation positive de l'existence d'un lien de causalité et d'un dommage. Dans le présent cas d'espèce, le Président a pu imposer une mesure corrective à l'égard des fils en aciers inoxydables uniquement parce que trois des six commissaires avaient constaté que les fils en aciers inoxydables, qu'ils soient ou non traités comme un produit similaire distinct, avaient causé ou menaçaient de causer un dommage grave à la branche de production. En fait, dans son annonce officielle de l'imposition de ces mesures correctives, le Président a spécifiquement déclaré que les "déterminations du groupe de commissaires ayant émis un vote positif en ce qui concerne" les fils en aciers inoxydables constituaient la détermination de l'USITC. Autrement dit, le Président a spécifiquement et clairement déclaré qu'il s'appuyait sur les déterminations positives des commissaires Koplan, Bragg et Devaney pour motiver l'imposition de sa mesure corrective à l'égard des fils en aciers inoxydables. En conséquence, la constatation concernant la mesure corrective imposée par le Président n'indique tout simplement pas qu'il a fait sienne la décision relative au produit similaire ou la constatation de l'existence d'un dommage du commissaire Koplan.³²⁵⁵

7.1405 Les États-Unis font valoir que la Chine a donc tort d'un point de vue juridique et factuel d'affirmer que le Président s'est fondé exclusivement sur les constatations du commissaire Koplan concernant l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité pour prendre sa décision relative à la mesure corrective. Toujours est-il que puisque la Chine et les Communautés européennes font entièrement porter leurs arguments concernant les fils en aciers inoxydables sur l'analyse du lien de causalité faite par le commissaire Koplan, les États-Unis font aussi porter leur examen sur cette analyse également.³²⁵⁶ Cependant, les États-Unis relèvent que ni la Chine ni les Communautés européennes ne formulent de quelconques arguments pour contester les constatations positives de l'existence d'un dommage faites par les commissaires Bragg et Devaney dans le cas des fils et câbles en aciers inoxydables. En conséquence, ils n'ont pas établi *prima facie* que l'analyse des commissaires Bragg et Devaney violait les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes relatives au lien de causalité. Les États-Unis font valoir que le Groupe spécial devrait donc constater que les analyses du lien de causalité de ces commissaires n'ont pas été mises en cause dans la présente procédure et qu'il devrait les confirmer.³²⁵⁷

7.1406 Dans sa contre-réponse, la Chine fait valoir qu'à son avis, seul le commissaire Koplan a correctement défini le produit similaire – les fils en aciers inoxydables – en considérant qu'il constituait un produit similaire distinct, alors que les commissaires Bragg et Devaney ont constaté que les fils en aciers inoxydables faisaient partie de la catégorie des "câbles et fils en aciers inoxydables".

³²⁵⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 723.

³²⁵⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 724.

³²⁵⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 725.

³²⁵⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 726.

Par conséquent, selon la Chine, seules les constatations du commissaire Koplan auraient pu constituer la base correcte de l'imposition d'une mesure corrective.³²⁵⁸

Facteurs considérés par l'USITC

Fléchissement de la consommation

7.1407 La Chine fait valoir que même si le Président Koplan mentionne l'ampleur de la diminution de la consommation, il n'existe, à son avis, aucun renseignement sur l'étendue de la contribution de la baisse de la consommation et de l'accroissement des coûts unitaires à la situation générale de la branche de production. De la même manière, le Président Koplan n'a pas précisé quelle était la partie de la détérioration des résultats de la branche de production qui était imputable au fléchissement de la demande pour les fils en aciers inoxydables.³²⁵⁹

7.1408 Dans leur réponse, les États-Unis estiment que le commissaire Koplan a examiné de manière exhaustive les éléments de preuve versés au dossier qui se rapportaient à la diminution de la demande au cours de la période intermédiaire de 2001 et qu'il a examiné dans le détail la nature et l'importance de cette baisse. À cet égard, il a reconnu que la consommation apparente de fils en aciers inoxydables avait baissé de 16,1 pour cent entre les périodes intermédiaires de 2000 et de 2001, et il a relevé que la diminution était liée au ralentissement général de l'économie des États-Unis au cours de la période intermédiaire de 2001. Il a spécifiquement reconnu que le fléchissement de la demande au cours de la période intermédiaire de 2001 avait, avec les importations, fait baisser les prix du marché au cours de la période intermédiaire de 2001 et qu'en conséquence "une certaine partie de la détérioration observée des résultats de la branche de production entre les périodes intermédiaires [était] imputable à un fléchissement apparent de la demande". Cela dit, il a également constaté que la diminution de la demande "n'expliqu[ait] pas la détérioration rapide des résultats financiers de la branche de production nationale" au cours de la période intermédiaire de 2001 parce que "la diminution de la production et des expéditions des États-Unis [avait] été supérieure à la baisse totale de la consommation intérieure apparente". Après avoir relevé qu'il y avait eu "un accroissement important des importations" et "un accroissement rapide de la partie du marché intérieur alimentée par les importations" au cours de la période intermédiaire de 2001, il a correctement conclu que les importations avaient eu une plus grande incidence sur les baisses des prix intérieurs et de la rentabilité au cours de la période intermédiaire de 2001 que le fléchissement de la demande.³²⁶⁰

7.1409 Les États-Unis estiment que, compte tenu de ce qui précède, il est clair que le commissaire Koplan a examiné de façon exhaustive et adéquate la nature et l'importance des effets du fléchissement de la demande au cours de la période intermédiaire de 2001 et qu'il a distingué les effets de cette diminution de ceux des importations pendant la période visée par l'enquête. En particulier, il a reconnu qu'une certaine partie des baisses des prix et de la rentabilité subies par la branche de production nationale était imputable au fléchissement de la demande au cours de la période intermédiaire de 2001, mais il a aussi constaté que les niveaux de la production et des expéditions de la branche de production avaient diminué à un rythme substantiellement plus rapide que la demande au cours de la période intermédiaire de 2001, ce qui était dû à l'accroissement substantiel de la part de marché absorbée par les importations pendant la période intermédiaire de 2001.³²⁶¹ Les États-Unis font valoir qu'étant donné ces tendances, il était raisonnable que le commissaire Koplan conclue que les importations avaient joué un plus grand rôle que la demande dans les baisses de prix enregistrées

³²⁵⁸ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphes 289 et 290.

³²⁵⁹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 538.

³²⁶⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 742.

³²⁶¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 743.

au cours de la période intermédiaire de 2001. Par ailleurs, en s'attachant au fait que les niveaux de la production de la branche de production avaient varié plus rapidement que ceux de la demande au cours de la période intermédiaire de 2001, il a pu dissocier et distinguer les effets des diminutions de la demande de ceux imputables aux importations pendant la période intermédiaire de 2001. Autrement dit, en examinant l'écart entre les taux de diminution des niveaux de la production et des expéditions de la branche de production et ceux de la demande au cours de la période intermédiaire de 2001, il a pu conclure que cet écart avait été causé par les accroissements substantiels des volumes des importations et de la part de marché absorbée par les importations pendant la période intermédiaire de 2001. En conséquence, il a pu imputer et a effectivement imputé aux importations l'essentiel des baisses des prix et de la rentabilité de la branche de production qui avaient été enregistrées au cours de la période intermédiaire de 2001. En procédant à cette évaluation qualitative de l'étendue des effets imputables aux importations, il a pu distinguer les effets des deux facteurs et faire en sorte de ne pas imputer aux importations les effets du fléchissement de la demande.³²⁶²

CPV

7.1410 Les Communautés européennes font valoir que même s'il a mis en balance l'effet du fléchissement de la demande et de l'accroissement des importations et a constaté que la production intérieure avait davantage diminué que la demande, le Président Koplan n'a pas considéré l'effet de l'accroissement du CPV sur la détérioration de la marge d'exploitation des producteurs nationaux. Les Communautés européennes estiment que s'il avait examiné ce facteur, il aurait peut-être constaté que l'effet de l'augmentation du CPV avait été tel que l'accroissement des importations n'avait pas causé la baisse des marges d'exploitation enregistrée au cours de cette période. Mais comme il ne l'a pas fait, le Président Koplan n'a pas dissocié ni distingué les effets des autres facteurs et il n'a pas non plus fait en sorte que les effets de ces facteurs ne soient pas imputés à l'accroissement des importations, agissant donc de manière incompatible avec l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³²⁶³

7.1411 Dans leur réponse, les États-Unis font valoir que le commissaire Koplan a très clairement "considéré les effets de l'accroissement du coût des produits vendus sur la détérioration de la marge d'exploitation de la branche de production". Il a en particulier examiné dans le détail la nature et l'importance de ces effets sur la situation de la branche de production. Bien que les coûts unitaires de la branche de production aient augmenté au cours de la période intermédiaire de 2001, le commissaire Koplan a correctement reconnu que la branche de production n'avait pas pu pendant la période intermédiaire de 2001 maintenir ses marges de rentabilité aux mêmes niveaux qu'au début de la période en alignant ses prix sur les variations de ses coûts unitaires. Après avoir relevé que les deux grands changements enregistrés par le marché pendant la période intermédiaire de 2001 avaient été un accroissement substantiel de la part de marché absorbée par les importations et un fléchissement de la demande, il a également reconnu que les baisses de prix survenues au cours de la période intermédiaire de 2001, qui avaient directement mené à une diminution de la rentabilité de la branche de production, avaient été causées par les variations des importations et de la demande.³²⁶⁴ Les États-Unis font valoir qu'en s'attachant aux variations des marges unitaires au cours de la période intermédiaire de 2001, il a pu dans son analyse dissocier et distinguer les effets de l'accroissement des coûts de ceux des variations des importations et de la demande. À cet égard, son examen des bénéfices unitaires de la branche de production, et du lien entre les bénéfices, les coûts et les prix de la branche de production lui a permis d'établir que la diminution de la rentabilité de la branche de production au cours de la période intermédiaire de 2001 avait été causée, non pas par la hausse des coûts, mais par une baisse des prix liée à la concurrence des importations au niveau des prix pendant

³²⁶² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 744.

³²⁶³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 579.

³²⁶⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 738.

une période de fléchissement de la demande. En conséquence, il est clair qu'il a correctement évalué l'effet qu'avaient eu ces hausses des coûts sur la diminution des niveaux du revenu d'exploitation des entreprises nationales au cours de la période intermédiaire de 2001 et qu'il a raisonnablement conclu qu'il était plus approprié de considérer que cette diminution résultait de la baisse des prix plutôt que de l'accroissement des coûts. Ce faisant, il a fait en sorte de pouvoir distinguer les effets des hausses des coûts de ceux des importations sur la détérioration de la situation de la branche de production et de ne pas imputer aux importations les effets de ces accroissements des coûts.³²⁶⁵

7.1412 Dans leur contre-réponse, les Communautés européennes font valoir que l'opinion du commissaire Koplan reposait sur l'évolution des circonstances au cours de la période intermédiaire de 2001, qui l'avait amené à considérer que l'accroissement des importations constituait une menace de dommage grave. Il a isolé trois facteurs "qui avaient contribué" au fléchissement enregistré par la branche de production nationale.³²⁶⁶ Les deux premiers facteurs étaient les importations et la baisse de la demande. Le troisième était "les coûts unitaires des produits vendus qui avaient augmenté de *** pour cent" (toutes les données financières concernant les fils en aciers inoxydables sont confidentielles).³²⁶⁷ Il a relevé que "la baisse des prix et la hausse des coûts [avaient] entraîné une perte de *** points de pourcentage [*sic*] du ratio revenu d'exploitation-ventes entre les périodes intermédiaires de 2000 et de 2001".³²⁶⁸ C'est le seul examen de la hausse des coûts survenue au cours de la période intermédiaire de 2001 que renferme le rapport de l'USITC. Les Communautés européennes estiment que l'examen reproduit dans les communications des États-Unis ne peut pas compenser cette absence totale d'explication motivée et adéquate. Comme les données financières sont confidentielles, aucune explication motivée et adéquate de la manière dont les faits étayaient les constatations n'est présentée, en particulier en l'absence d'une version indexée non confidentielle des données. Il n'y a aucun examen de la pertinence ou de la cause de la hausse des coûts, aucune dissociation et distinction, et par conséquent aucune non-imputation.³²⁶⁹

Importations en provenance de pays membres de l'ALENA

7.1413 La Chine fait valoir que la détermination de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace d'un dommage grave causé à la branche de production nationale des fils en aciers inoxydables faite par le Président Koplan ne se fondait pas sur des données qui comprenaient les importations en provenance de pays membres de l'ALENA. La Chine considère toutefois que puisque les importations en provenance de pays membres de l'ALENA étaient exclues de l'application de la mesure de sauvegarde, il fallait en fait déterminer si l'accroissement total des importations, à l'exception des importations en provenance de pays membres de l'ALENA, menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale. En conséquence, comme la détermination de l'existence d'un lien de causalité dont il est question en l'espèce exigeait que l'"accroissement des importations" soit uniquement constitué des importations en provenance de pays non membres de l'ALENA, les mouvements des importations en provenance du Canada et du Mexique devaient être considérés comme un "autre facteur". En ce qui concerne l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, cette nouvelle détermination exigeait donc aussi que la menace de dommage due aux mouvements des importations en provenance du Canada et du Mexique ne soit pas imputée à l'accroissement des importations (en provenance de pays non membres de l'ALENA).³²⁷⁰ La Chine fait valoir qu'une telle nouvelle détermination n'a pas été faite dans le cas de ce produit.

³²⁶⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 739.

³²⁶⁶ Rapport de l'USITC, volume I, page 259.

³²⁶⁷ Rapport de l'USITC, volume I, page 259.

³²⁶⁸ Rapport de l'USITC, volume I, page 259.

³²⁶⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 433.

³²⁷⁰ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 541.

Selon la Chine, cela est particulièrement étonnant, sachant que le Président Koplan a reconnu que les importations en provenance du Canada et du Mexique menaçaient de causer un dommage lorsqu'il a déclaré que "les importations de fils en aciers inoxydables en provenance du Canada [...] n'[avaient] pas contribu[é] de manière importante au dommage grave" et que "les importations de fils en aciers inoxydables en provenance du Mexique [...] n'[avaient] pas contribu[é] de manière importante au dommage grave". Autrement dit, les importations en provenance de pays membres de l'ALENA avaient contribué à menacer de causer un dommage grave, bien que cette contribution n'ait pas été substantielle.³²⁷¹ La Chine affirme que puisqu'il n'a pas été fait une nouvelle détermination de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations en provenance de pays non membres de l'ALENA et la menace de dommage grave causé à la branche de production nationale, les effets dommageables des importations en provenance du Mexique et du Canada n'ont donc pas été évalués tout comme il n'a pas été fait en sorte de ne pas les imputer à l'accroissement des importations en provenance de pays non membres de l'ALENA. L'autorité chargée de l'enquête ne s'est donc pas conformée aux dispositions des articles 2:1) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³²⁷²

7.1414 Les Communautés européennes font aussi valoir qu'en omettant d'analyser les importations en provenance du Canada et du Mexique en tant qu'autres causes de dommage, l'USITC a également agi de manière incompatible avec les dispositions de l'article 4:2 b).³²⁷³ Elles font valoir que dans son rapport, l'USITC ne présente pas une explication motivée et adéquate de la question de savoir si les importations en provenance de pays membres de l'ALENA ont causé un dommage et de la manière dont un tel dommage n'a pas été imputé aux importations non exclues. Le Président Koplan conclut simplement que les importations en provenance du Mexique et du Canada ne figuraient pas parmi celles des cinq principaux fournisseurs au cours de la période visée par l'enquête. Il ne cherche même pas à analyser si de telles importations ont causé un quelconque dommage et il ne fait donc pas en sorte de ne pas imputer un tel dommage aux importations non exclues.³²⁷⁴

7.1415 Pour la réponse des États-Unis, voir le paragraphe 7.1066 et les paragraphes suivants.

Défaut de présentation d'une explication motivée et adéquate

7.1416 Les Communautés européennes et la Chine relèvent que dans son opinion séparée sur le dommage, le Président Koplan a expressément dit que trois autres facteurs avaient contribué à la menace de dommage, à savoir une baisse rapide de la consommation, un accroissement des coûts unitaires des produits vendus et le fléchissement de la demande.³²⁷⁵ Les Communautés européennes font valoir que les conclusions du Président Koplan, sur la base desquelles il affirme que la mesure de sauvegarde visant les fils en aciers inoxydables est fondée, contredisent directement l'opinion de la majorité.³²⁷⁶ Les Communautés européennes font valoir que pour pouvoir fournir une explication motivée et adéquate des constatations du Président Koplan, il faudrait qu'il y ait une réfutation claire de cette constatation. Il n'y en a pas et cela remet par conséquent en question le fondement de la constatation de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et une menace de dommage grave. Pour cette raison, les Communautés européennes font valoir que les mesures de

³²⁷¹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 542.

³²⁷² Première communication écrite de la Chine, paragraphe 543; deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 293.

³²⁷³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 579.

³²⁷⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 435.

³²⁷⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 578.

³²⁷⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 580; première communication écrite de la Chine, paragraphe 535.

sauvegarde imposées sur cette base sont injustifiées et par conséquent incompatibles avec les articles 2:1 et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes ainsi qu'avec les articles 3:1 et 4:2 c).³²⁷⁷

7.7417 En réponse, les États-Unis estiment tout d'abord que l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas que les six décideurs parviennent à la même conclusion ou que chacun des commissaires réfute les constatations de ses confrères dont les conclusions sont différentes, mais prescrit que la détermination, comme l'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, satisfasse aux obligations énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes. La détermination du commissaire Koplan satisfait à ces prescriptions. En réalité, le fait que les commissaires Miller, Hillman et Okun étaient en désaccord avec le commissaire Koplan ne rend pas pour autant son analyse déraisonnable, pas plus que le fait qu'il était en désaccord avec eux ne rend leur analyse déraisonnable.³²⁷⁸

7.1418 Les États-Unis estiment en outre que l'analyse du commissaire Koplan concernant la fixation des prix n'est en fait pas incompatible avec les constatations des commissaires Miller, Hillman et Okun concernant la fixation des prix. À l'instar de ces trois commissaires, le commissaire Koplan a spécifiquement constaté que les importations s'étaient constamment vendues à un prix inférieur par rapport aux fils en acier inoxydable de fabrication nationale pendant la période allant de 1996 à 2000, mais que cette vente constante à des prix inférieurs n'avait pas eu d'incidence négative sur la fixation des prix intérieurs parce que la "branche de production nationale avait aligné les prix du produit [tréfilé] de fabrication nationale sur ses coûts" pendant cette période de cinq ans. Cependant, contrairement aux trois autres commissaires, le commissaire Koplan a aussi centré son analyse sur les données relatives à la fixation des prix des importations et du produit national pendant la période intermédiaire de 2001 et a remarqué que la fixation des prix des importations à un niveau inférieur avait commencé à empêcher la branche de production nationale d'aligner ses prix sur ses coûts. En particulier, il a constaté que, conjugué à la baisse de la demande, l'accroissement du volume des importations et de leur part de marché avait causé une chute du prix des produits tréfilés de fabrication nationale pendant une période où les coûts étaient en augmentation et avaient directement entraîné une baisse du niveau du revenu d'exploitation de la branche de production pendant la période intermédiaire de 2001. En conséquence, comme il l'a raisonnablement constaté, l'accroissement des importations et leur vente concomitante à des prix inférieurs avaient causé la détérioration substantielle de la situation de la branche de production dans les derniers mois de la période visée par l'enquête, montrant ainsi que les importations menaçaient la branche de production d'un dommage grave imminent. En d'autres termes, les constatations du commissaire Koplan en ce qui concerne la concurrence par les prix sur le marché pendant les cinq premières années de la période considérée étaient, en fait, compatibles avec les constatations des trois autres commissaires. Cependant, le commissaire Koplan a simplement plus insisté que les autres commissaires sur les effets des importations sur les prix pendant les six derniers mois de la période, ce qui constitue un choix raisonnable compte tenu de sa constatation selon laquelle les importations menaçaient de causer un dommage grave à la branche de production de fils en acier inoxydable.³²⁷⁹

7.1419 La Chine fait valoir que pour être certaine de ne pas imputer aux importations le dommage causé par ces trois autres facteurs, à savoir une baisse rapide de la consommation, l'accroissement des coûts unitaires des produits vendus et le fléchissement de la demande, quelle que soit leur ampleur, l'USITC devait évaluer les effets dommageables de ces autres facteurs. La Chine considère qu'elle ne l'a pas fait.³²⁸⁰ Elle affirme qu'en somme, elle est d'avis que les effets dommageables des trois autres

³²⁷⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 581.

³²⁷⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 732.

³²⁷⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 733.

³²⁸⁰ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 537.

facteurs qui menaçaient de causer un dommage au même moment que l'accroissement des importations n'ont pas été dûment évalués par le Président Koplan. Par conséquent, il est impossible de déterminer si celui-ci a dûment dissocié les effets dommageables de ces facteurs des effets dommageables de l'accroissement des importations.³²⁸¹ La Chine fait valoir qu'en conséquence, l'autorité chargée de l'enquête n'a pas non plus explicitement établi, au moyen d'une explication motivée et adéquate, que la menace de dommage attribuable aux autres facteurs n'a pas été imputée à l'accroissement des importations. Par conséquent, la Chine estime que la détermination de l'existence d'une "cause substantielle" était incompatible avec les articles 2:1) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³²⁸²

x) *Fil machine en aciers inoxydables*

Facteurs considérés par l'USITC

Fléchissement de la demande

7.1420 Les États-Unis font valoir que l'USITC a expliqué, d'une manière motivée et complète, la nature et l'importance de l'effet dommageable imputable à ce fléchissement de la demande et qu'elle a distingué cet effet de ceux des importations. Plus spécifiquement, l'USITC a reconnu qu'après être demeurée stable tout au long de la majeure partie de la période visée par l'enquête, la demande pour le fil machine en aciers inoxydables a effectivement diminué à la fin de 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001. L'USITC a toutefois correctement relevé que la branche de production avait connu des baisses de sa part de marché, de ses volumes de production, des niveaux de ses ventes, de ses niveaux d'emploi et de sa rentabilité pendant la période allant de 1996 à 1999, au moment où les volumes des importations s'accroissaient. Par ailleurs, elle a aussi spécifiquement constaté qu'"il [était] clair que les importations [avaient] eu une plus grande incidence sur la détérioration de la situation de la branche de production en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001 que le fléchissement de la demande" parce qu'il y avait eu un "accroissement substantiel des quantités des importations et de la part de marché absorbée par les importations au cours des 18 derniers mois de la période " visée par l'enquête.³²⁸³

7.1421 Les États-Unis font valoir qu'il est clair que l'USITC a examiné de près la nature du dommage qui était imputable au fléchissement de la demande pendant la période. En particulier, l'USITC a dûment relevé que le fléchissement de la demande n'était devenu évident que pendant les trois derniers mois de la période visée par l'enquête. Cependant, elle a aussi correctement relevé que ces baisses de la demande survenues à la fin de la période ne pouvaient pas avoir contribué à la grave détérioration de la situation de la branche de production pendant les trois années ayant précédé cette période, où la demande était demeurée stable. En réalité, sachant que la demande non seulement était demeurée stable mais qu'elle avait en fait légèrement augmenté en 2000 comparativement à 1999 et à 1998, il est clair que le fléchissement de la demande n'avait eu aucune incidence du tout sur la situation de la branche de production en 2000 non plus. En examinant si les importations causaient un dommage à la branche de production pendant une période d'accroissement de la demande, l'USITC a pu distinguer les effets du fléchissement de la demande au cours des derniers trimestres de la période visée par l'enquête de ceux imputables aux importations pendant les périodes antérieures. En conséquence, l'USITC a dûment dissocié et distingué dans son analyse les effets du fléchissement de la demande de ceux des importations.³²⁸⁴

³²⁸¹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 539.

³²⁸² Première communication écrite de la Chine, paragraphe 540.

³²⁸³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 706 et 707.

³²⁸⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 708 et 709.

Accroissements de la capacité

7.1422 Les Communautés européennes font valoir que, dans son rapport, l'USITC indique que des accroissements substantiels de la capacité ont été effectués en 1998 et jusqu'en 2000 et 2001. Toutefois, selon les Communautés européennes, il n'y a aucune analyse de la mesure dans laquelle un tel accroissement de la capacité pouvait avoir causé un dommage à la branche de production nationale.³²⁸⁵

7.1423 En réponse, les États-Unis estiment qu'aucune des parties n'a fait valoir devant l'USITC que l'accroissement des niveaux de la capacité de la branche de production était une source du dommage causé à la branche de production au cours de la période visée par l'enquête. Bien qu'il ne soit pas interdit aux Membres de soulever devant des groupes spéciaux des questions qui n'ont pas été soulevées devant l'USITC pendant son enquête, il n'en demeure pas moins que s'ils étaient valides, les arguments des Communautés européennes sur ce plan auraient dû être suffisamment solides pour que les producteurs européens de fil machine les évoquent devant l'USITC. Le fait qu'ils ne l'aient pas fait donne fortement à entendre qu'en fait les participants européens au marché du fil machine en aciers inoxydables ne considéraient pas que la capacité de la branche de production était un facteur particulièrement important dans la détérioration de la situation de la branche de production pendant la période visée par l'enquête.³²⁸⁶

7.1424 Les États-Unis font valoir, en second lieu, que l'USITC a clairement reconnu le fait que la branche de production avait accru les niveaux de sa capacité globale au cours de la période et que les taux d'utilisation de sa capacité avaient également diminué au cours de la période. Cependant, les éléments de preuve versés au dossier montraient aussi, ainsi que l'avait constaté l'USITC, que malgré cet accroissement de la capacité, les niveaux réels de la production et des expéditions de la branche de production avaient effectivement baissé au cours de la période allant de 1996 à 2000, essentiellement parce que les volumes et la part de marché des importations s'étaient accrus par suite de leur vente à des prix inférieurs pendant la période visée par l'enquête. En conséquence, l'USITC a dûment reconnu que les accroissements de la capacité de la branche de production avaient eu peu d'effet sur le marché parce que les niveaux de la production, des expéditions et de la part de marché de la branche de production auraient diminué des mêmes montants même si celle-ci n'avait pas accru sa capacité. Par ailleurs, comme les niveaux de la production et des expéditions de la branche de production avaient substantiellement diminué entre 1996 et 2000 par suite de la concurrence des importations, il est également clair que l'accroissement des importations avait eu un effet sur les taux d'utilisation de la capacité de la branche de production également, ainsi que l'a constaté l'USITC.³²⁸⁷

7.1425 Les États-Unis font valoir qu'en somme, l'USITC était consciente des accroissements de la capacité de la branche de production, qu'elle les a examinés de façon assez détaillée et qu'elle a correctement constaté qu'ils n'avaient pas eu d'incidence sur la détérioration de la situation générale de la branche de production. L'USITC a dûment considéré leurs effets et elle n'a pas jugé qu'ils constituaient une source de dommage grave.³²⁸⁸

7.1426 Dans leur contre-réponse, les Communautés européennes relèvent qu'il y a eu des accroissements de la capacité entre 1998 et 2000, et qu'il a été établi que si les importations ne s'étaient que légèrement accrues entre 1998 et 1999, le revenu d'exploitation de la branche de

³²⁸⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 573.

³²⁸⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 717.

³²⁸⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 718.

³²⁸⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 719.

production "avait chuté de façon spectaculaire pour se transformer en des pertes de *** million(s) de dollars EU en 1999 et de *** million(s) de dollars EU en 2000".³²⁸⁹ Les États-Unis ont cherché à l'expliquer en alléguant que les niveaux de production et les expéditions de la branche de production avaient diminué entre 1996 et 2000.³²⁹⁰ Mais une baisse des niveaux de production et des expéditions ne veut pas nécessairement dire qu'une branche de production enregistre des pertes – de telles baisses pourraient aussi se produire lorsqu'une branche de production est rentable. Une branche de production enregistre plutôt des pertes lorsque la valeur de ses ventes ne lui permet pas de couvrir ses coûts. L'accroissement de la capacité, en particulier lorsque la demande est stable³²⁹¹, aura seulement pour effet de faire augmenter les coûts, et il doit s'agir d'un élément qui explique les pertes "spectaculaires" enregistrées en 1999. Cependant, l'USITC ne fournit pas une explication motivée et adéquate des effets qu'ont eus de tels accroissements de la capacité sur les résultats de la branche de production, et il est impossible de saisir pleinement les tendances fondamentales en l'absence de données ou d'un résumé indexé de telles données.³²⁹²

Importations en provenance de pays membres de l'ALENA

7.1427 La Chine relève que la détermination de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave causé à la branche de production nationale du fil machine en aciers inoxydables, qui figure dans le rapport de l'USITC, a été faite sur la base de données qui comprenaient les importations en provenance de pays membres de l'ALENA. Elle considère toutefois que puisque les importations en provenance de pays membres de l'ALENA ont été exclues de l'application de la mesure de sauvegarde, l'USITC devait déterminer si l'accroissement total des importations, à l'exception de celles en provenance de pays membres de l'ALENA, causait un dommage grave à la branche de production nationale. La Chine fait valoir qu'en conséquence, puisque la détermination de l'existence d'un lien de causalité exigeait que l'"accroissement des importations" soit uniquement constitué des importations en provenance de pays non membres de l'ALENA, les mouvements des importations en provenance du Canada et du Mexique devaient être considérés comme un "autre facteur". L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes exigeait aussi que le dommage causé par les mouvements des importations en provenance du Canada et du Mexique ne soit pas imputé à l'accroissement des importations (en provenance de pays non membres de l'ALENA).³²⁹³ Les Communautés européennes font aussi valoir qu'en omettant d'analyser les importations en provenance du Canada et du Mexique en tant qu'autres causes de dommage, l'USITC a également agi de manière incompatible avec les dispositions de l'article 4:2 b).³²⁹⁴ Les Communautés européennes relèvent à cet égard que l'USITC a conclu, tant dans le cas du Canada que dans celui du Mexique, que les importations en provenance de pays membres de l'ALENA n'[avaient] pas "contribu[é] de manière importante" au dommage grave. Selon les Communautés européennes, cela ne signifie pas que ces importations n'ont eu aucun effet – l'USITC n'a pas dissocié et distingué cet effet, et elle n'a pas fait en sorte de ne pas l'imputer aux importations non exclues.³²⁹⁵

7.1428 Pour la réponse des États-Unis, voir le paragraphe 7.1066 et les paragraphes suivants.

³²⁸⁹ Rapport de l'USITC, volume I, pages 215 et 216.

³²⁹⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 718.

³²⁹¹ Rapport de l'USITC, volume I, page 217.

³²⁹² Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 428.

³²⁹³ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 500.

³²⁹⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 572.

³²⁹⁵ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 431.

Défaut de présentation d'une explication motivée et adéquate

7.1429 La Chine fait valoir que pour être certain de ne pas imputer aux importations le dommage causé par ces autres facteurs, à savoir le fléchissement de la demande et l'accroissement des coûts de l'énergie, quelle que soit leur ampleur, l'USITC devait évaluer les effets dommageables de ces autres facteurs. Or l'USITC ne l'a pas fait car aucun renseignement à cet effet ne figure dans ses rapports.³²⁹⁶ La Chine affirme qu'en somme, elle est d'avis que les effets dommageables de ces autres facteurs qui avaient causé le dommage au même moment que l'accroissement des importations n'ont pas été dûment évalués par l'USITC. Par conséquent, il est impossible de déterminer si l'USITC a dûment dissocié les effets dommageables de ces facteurs des effets dommageables de l'accroissement des importations.³²⁹⁷ La Chine fait valoir qu'en somme, l'USITC n'a pas évalué de manière adéquate la complexité de tous les facteurs du dommage allégué. Elle n'a pas non plus présenté une explication solide, claire et directe de la manière dont elle a fait en sorte de ne pas imputer ce dommage causé par d'autres facteurs à l'accroissement des importations. Par conséquent, la Chine estime que l'USITC a agi de manière incompatible avec les articles 2:1) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³²⁹⁸

7.1430 Les Communautés européennes font en outre valoir qu'il est pratiquement impossible de vérifier si la détermination de l'USITC concernant le fil machine en aciers inoxydables est justifiée puisque toutes les données autres que les importations en termes absolus ont été maintenues confidentielles.³²⁹⁹

7.1431 En réponse, les États-Unis relèvent que l'USITC a traité comme confidentielles la majeure partie des données concernant le commerce, l'emploi et les finances de la branche de production du fil machine en aciers inoxydables, et elle ne les a donc pas divulguées. L'USITC a supprimé ces données de son opinion parce que la branche de production du fil machine en aciers inoxydables est dominée par le seul grand producteur national de ce produit, Carpenter/Talley, et que les données d'exploitation et les données commerciales de Carpenter/Talley sont les mêmes que les données globales de la branche de production. La divulgation des données confidentielles globales concernant la compétitivité de la branche de production aurait en fait révélé les particularités des opérations de Carpenter/Talley. La loi des États-Unis – tout comme l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes – interdit à l'USITC de divulguer de tels renseignements confidentiels sur la compétitivité d'une entreprise sans le consentement de la partie qui les a fournis. Cependant, lorsqu'il lui est interdit de divulguer des données confidentielles sur la compétitivité d'une entreprise, l'USITC traite uniquement les données numériques particulières à la société comme confidentielles; elle peut examiner les tendances qui ressortent des données de la branche de production (ou d'autres données confidentielles) en termes généraux mais descriptifs, et elle le fait effectivement.³³⁰⁰

7.1432 Les États-Unis font valoir que, compte tenu de cela, la prétention des Communautés européennes selon laquelle l'USITC n'a pas présenté un exposé adéquat de ses justifications concernant le fil machine en aciers inoxydables est hors de propos. Premièrement, ainsi que les États-Unis l'ont auparavant indiqué, l'Accord sur les sauvegardes non seulement permet, mais il impose en fait à une autorité compétente de ne pas divulguer tout renseignement qui lui est présenté à titre confidentiel, à moins que la partie qui l'a fourni ne consente à sa divulgation. En fait, deux groupes spéciaux ont indiqué que l'Accord sur les sauvegardes autorisait les États-Unis à ne pas divulguer des données confidentielles dans leur détermination, même s'il s'agit de données agrégées.

³²⁹⁶ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 493.

³²⁹⁷ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 494.

³²⁹⁸ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 499.

³²⁹⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 570.

³³⁰⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 693.

Par ailleurs, ces groupes spéciaux ont repoussé l'argument selon lequel l'analyse de l'USITC ne constituait pas une "explication motivée et adéquate" de ses constatations simplement parce que des données confidentielles n'y avaient pas été divulguées.³³⁰¹ Deuxièmement, même si une quantité substantielle de données confidentielles concernant la branche de production sont supprimées de l'opinion de l'USITC, l'analyse de cette dernière est encore suffisamment détaillée et claire pour que le Groupe spécial puisse la lire et déterminer si elle satisfait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes relatives à l'existence du lien de causalité. Même si elle élimine des données numériques particulières rendant compte des opérations de la société Carpenter/Talley, la décision de l'USITC décrit néanmoins en détail les tendances que révèlent les données sur les importations et la branche de production, les corrélations manifestes existant entre ces tendances et la mesure dans laquelle d'autres facteurs ont eu une incidence sur la branche de production. Il est clair que la suppression des données ne devrait pas empêcher le Groupe spécial d'examiner l'analyse de l'USITC, compte tenu en particulier du fait que la suppression de ces données est pleinement compatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.³³⁰²

4. Effet des violations d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes

7.1433 Les Communautés européennes et la Suisse font valoir que l'analyse du lien de causalité effectuée par l'USITC sera automatiquement erronée si le Groupe spécial constate que la détermination des États-Unis concernant l'accroissement des importations est entachée de vices.³³⁰³ Plus particulièrement, les Communautés européennes font valoir que l'analyse de l'USITC concernant l'accroissement des importations, qui est fondée sur une comparaison entre le début et la fin de la période visée par l'enquête, est incompatible avec l'obligation incombant aux États-Unis de constater uniquement l'existence d'un accroissement des importations lorsqu'ils déterminent que celui-ci est suffisamment récent, suffisamment soudain, suffisamment brutal et suffisamment important pour être qualifié d'accroissement des importations au sens de l'Accord sur les sauvegardes. Les Communautés européennes font valoir que cette erreur d'analyse entache de vices l'analyse du lien de causalité effectuée par l'USITC de façon plus générale, parce que l'USITC cherche uniquement à déterminer si les importations qui se sont accrues au cours de la période visée par l'enquête ont causé un dommage grave. L'USITC ne détermine pas si les importations qui se sont accrues de manière suffisamment récente, suffisamment soudaine, suffisamment brutale et suffisamment importante causent un dommage grave. Cette lacune comporte deux conséquences opérationnelles. Premièrement, le dommage qui s'est manifesté avant un tel accroissement des importations ne peut pas être attribué à cet accroissement des importations. Deuxièmement, si le niveau des importations s'accroît, puis diminue, le dommage qui se manifeste au moment où les importations diminuent ne peut pas être attribué à ces importations dont le niveau a baissé même si elles sont d'un prix inférieur, parce que leur accroissement n'est pas suffisamment récent, suffisamment soudain, suffisamment brutal ni suffisamment important. Il faut prouver que le dommage qui se manifeste une fois que le niveau des importations a diminué est causé par des importations dont l'accroissement a en fait été suffisamment récent, suffisamment soudain, suffisamment brutal et suffisamment important pour répondre aux critères de l'Accord sur les sauvegardes. Plus l'écart est grand entre le moment où se produit un tel accroissement des importations et celui où se manifeste le dommage grave causé à la branche de production nationale, plus l'analyse du lien de causalité doit être convaincante.^{3304 3305}

³³⁰¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 694.

³³⁰² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 695.

³³⁰³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 432; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 277.

³³⁰⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 144.

³³⁰⁵ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 369.

7.1434 La Corée fait valoir que l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes impose aux autorités compétentes l'obligation de publier "les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées" au sujet de "tous les points de fait et de droit pertinents". L'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes exige des autorités compétentes qu'elles "publie[nt] dans les moindres délais" une analyse détaillée des résultats de l'enquête, dont "le caractère pertinent des facteurs examinés". La constatation de l'existence d'un lien de causalité entre un accroissement des importations et le dommage grave est un "point de fait et de droit pertinent". Les États-Unis n'ont présenté aucune explication de la manière dont l'accroissement des importations de produits étamés ou chromés avait causé le dommage grave à la branche de production des États-Unis du produit similaire.³³⁰⁶

7.1435 La Corée fait aussi valoir que le rapport de l'USITC ne renferme qu'une seule explication motivée concernant le lien de causalité pour les produits étamés ou chromés.³³⁰⁷ Cette explication motivée montre pourquoi, de l'avis de l'USITC, l'accroissement des importations de produits étamés ou chromés n'est *pas* une cause substantielle du dommage grave causé à la branche de production nationale de ces produits. Le rapport publié par les États-Unis ne renferme *aucune* constatation ni explication pour contester ou contredire l'explication motivée en question figurant dans le rapport de l'USITC. Comme ils sont arrivés à une conclusion juridique selon laquelle les importations étaient une cause substantielle du dommage grave causé à la branche de production nationale sans fournir une *quelconque* explication pour étayer leur conclusion, les États-Unis ont agi en violation des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.³³⁰⁸

I. ARTICLE 5

1. Prescriptions de l'article 5:1

a) Généralités

7.1436 Les recommandations de l'USITC concernant les mesures correctives à appliquer figurent au paragraphe 1.17. Les mesures de sauvegarde qui ont finalement été imposées par le Président des États-Unis figurent au paragraphe 1.34.

7.1437 Les plaignants allèguent que l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes impose aux Membres l'obligation de faire en sorte que la mesure appliquée soit proportionnée, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave. Ils se reportent à la déclaration de l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, à savoir que les Membres devaient faire en sorte que la mesure appliquée soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement, et que cette obligation s'appliquait quelle que soit la forme particulière qu'une mesure de sauvegarde pouvait prendre.³³⁰⁹ Au nom des plaignants, la Norvège fait valoir que les États-Unis ne se sont pas acquittés des obligations leur incombant au titre de l'Accord sur les sauvegardes pour déterminer si des mesures de sauvegarde pouvaient tout d'abord être imposées. Par conséquent, le fait de contrevenir à ces prescriptions soulève automatiquement *ipso facto* ou, à tout le moins *prima facie*, une présomption de violation de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Si le Groupe spécial devait toutefois parvenir à une conclusion différente au sujet des allégations précédentes formulées par les plaignants,

³³⁰⁶ Première communication écrite de la Corée, paragraphe 167.

³³⁰⁷ Rapport de l'USITC, volume I, pages 74 à 77 (pièce n° 6 des coplaignants).

³³⁰⁸ Première communication écrite de la Corée, paragraphe 168.

³³⁰⁹ Première déclaration orale faite par la Norvège au nom de tous les plaignants, paragraphe 6, dans lequel est cité le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 96; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 347 et 348; première communication écrite du Japon, paragraphes 317 et 318.

ces derniers sont d'avis que les États-Unis ont, en tout état de cause, violé aussi la prescription énoncée à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes selon laquelle les mesures de sauvegarde ne doivent être appliquées que dans la mesure nécessaire.³³¹⁰ Enfin, les plaignants allèguent qu'il fallait expliquer et justifier la mesure corrective et le choix de la mesure avant qu'elle ne soit appliquée, ou au moment de son application, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.³³¹¹

7.1438 Les États-Unis répondent que leurs mesures de sauvegarde ont été imposées à un niveau et pour une durée qui sont conformes aux prescriptions de l'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi que le montre une évaluation tant qualitative que quantitative des effets des importations sur les branches de production nationales pertinentes et des effets de la mesure prise, il est évident que la protection accordée ne l'a été que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Ils soulignent qu'il est "impossible de déterminer à l'avance et avec précision le niveau des droits à l'importation nécessaires pour permettre à une industrie américaine de soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers dans les conditions actuelles de concurrence ...".³³¹² Les États-Unis ajoutent que toute analyse numérique est, au mieux, une approximation qui peut aider un Membre ou un groupe spécial à évaluer si une mesure est proportionnée au dommage causé par l'accroissement des importations et à la nécessité de l'ajustement. Bien que des estimations numériques soient d'une utilité nécessairement limitée pour quantifier et isoler avec précision le plein effet des importations et le caractère approprié des mesures correctives, elles peuvent s'avérer utiles pour déterminer si l'ordre de grandeur d'une mesure est compatible avec l'article 5:1.³³¹³ Les États-Unis allèguent aussi qu'ils ont réfuté toutes les allégations d'incompatibilité de leurs mesures de sauvegarde avec les articles 2 et 4, et que la charge de prouver que les mesures de sauvegarde appliquées par les États-Unis sont incompatibles avec l'article 5:1 incombe aux plaignants. Par ailleurs, les États-Unis affirment qu'ils n'avaient aucunement l'obligation d'expliquer, de justifier ou de publier quoi que ce soit au sujet du choix de leur mesure corrective tant que celle-ci n'avait pas été contestée dans une procédure de règlement des différends de l'OMC.³³¹⁴

7.1439 Les États-Unis soutiennent également que les Membres peuvent appliquer une mesure de sauvegarde sous n'importe quelle forme et de n'importe quel niveau pour autant qu'elle satisfait aux paramètres énoncés à l'article 5:1, qui dispose qu'une mesure de sauvegarde peut être appliquée "pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Ils affirment aussi qu'un Membre ne peut appliquer une mesure de sauvegarde "que dans la mesure nécessaire" pour ces fins. L'article 5:1 ne restreint pas la faculté d'un Membre d'agir à l'intérieur de ces limites. Un Membre peut choisir d'appliquer la mesure sous n'importe quelle forme – par exemple, un droit de douane, un contingent tarifaire ou une restriction quantitative. À l'intérieur de cette limite, il peut aussi choisir le niveau de la mesure – un taux de droit *ad valorem*, des droits d'un montant donné, le volume soumis à un contingent, etc.³³¹⁵

³³¹⁰ Deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom des plaignants, paragraphes 1 à 7 et chapitre III.

³³¹¹ Deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom des plaignants, paragraphes 8 et 22 à 27.

³³¹² États-Unis – *Chapeaux en feutre de poil*, paragraphe 35.

³³¹³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 1060 à 1062.

³³¹⁴ Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphes 114 à 121.

³³¹⁵ Résumé analytique de la première communication écrite des États-Unis, paragraphe 111.

b) Mesure dans laquelle sont appliquées les mesures de sauvegarde et leur niveau

i) " ... dans la mesure nécessaire ... "

7.1440 La Nouvelle-Zélande fait valoir³³¹⁶ que l'obligation de n'appliquer une mesure de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour réparer un dommage grave causé par les importations et faciliter l'ajustement de la branche de production nationale a également pour conséquence que c'est la mesure la moins restrictive pour le commerce qui doit être choisie. En outre, ainsi que l'ont indiqué les groupes spéciaux chargés d'examiner les affaires *États-Unis – Essence et Canada – Périodiques*, une mesure doit pouvoir atteindre ses objectifs avant que l'on puisse déterminer qu'elle est "nécessaire".³³¹⁷

7.1441 Les États-Unis s'inscrivent en faux contre l'argument de la Nouvelle-Zélande selon lequel la mesure ne devrait pas être plus restrictive que nécessaire. Ils font valoir que l'Organe d'appel n'a pas dit que l'article 5:1 exigeait que les mesures de sauvegarde "ne soient pas plus restrictives que nécessaire". En fait, il a indiqué que les mesures de sauvegarde "ne pouvaient être appliquées que dans la mesure nécessaire", ce qui est une citation directe de l'article 5:1.^{3318 3319} De l'avis des États-Unis, l'interprétation avancée par la Nouvelle-Zélande est contraire au sens ordinaire de l'article 5:1, et à l'objet et au but de l'Accord sur les sauvegardes. Elle donne à entendre que le terme "nécessaire" figurant à l'article 5:1 est lié aux mots "pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Or, le terme "nécessaire" se rapporte à l'effet de prévention, de réparation et de facilitation de la mesure, et non à ses effets de restriction du commerce. En somme, c'est la nécessité d'une protection et d'un ajustement qui définit ce qui est "nécessaire". La dernière phrase de l'article 5:1 indique que "[l]es Membres devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs". Cet avertissement montre que de nombreuses mesures potentielles peuvent satisfaire aux prescriptions de la première phrase de l'article 5:1, et que les Membres ont la faculté de choisir, parmi ces mesures, celle qui répond le mieux aux objectifs de la prévention ou de la réparation du dommage grave, et de la facilitation de l'ajustement. Les passages cités des rapports sur les affaires *États-Unis - Essence et Canada – Périodiques* n'assimilaient pas la nécessité à la capacité de réaliser les objectifs. Même s'il avait été donné au terme "nécessaire" le sens que lui attribue la Nouvelle-Zélande, les mesures de sauvegarde appliquées par les États-Unis peuvent prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement des branches de production nationale pertinentes.³³²⁰

7.1442 La Nouvelle-Zélande répond que pour essayer de diluer le critère de la mesure corrective au point où il est impossible de déterminer objectivement s'il y a été satisfait, les États-Unis soutiennent que le critère veut vraiment dire qu'une mesure peut être appliquée "*aussi longtemps que nécessaire* pour réparer (ou prévenir) le dommage grave et faciliter l'ajustement"³³²¹, amoindissant de ce fait l'importance accordée à la limitation inhérente à l'expression "dans la mesure". Selon la Nouvelle-Zélande, les États-Unis cherchent ainsi à élargir de façon injustifiée le champ de l'article 5:1 de manière telle qu'il serait permis à un Membre de prendre toute mesure qui, selon lui, a pour but de réparer ou de prévenir le dommage grave et de faciliter l'ajustement. C'est pour cette raison que les

³³¹⁶ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.196.

³³¹⁷ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Essence*, paragraphe 6.31; rapport du Groupe spécial *Canada – Périodiques*, paragraphe 5.7.

³³¹⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 260.

³³¹⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1031.

³³²⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 1029 à 1031.

³³²¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1021 (pas d'italique dans l'original).

États-Unis contestent³³²² l'assertion de la Nouvelle-Zélande selon laquelle, conformément à ce qu'ont indiqué les groupes spéciaux dans leurs rapports sur les affaires *États-Unis – Essence* et *Canada – Périodiques*, une mesure doit pouvoir réaliser ses objectifs avant qu'il puisse être déterminé qu'elle est "nécessaire".³³²³ La Nouvelle-Zélande demande si en agissant ainsi les États-Unis veulent sérieusement que le Groupe spécial conclut qu'une mesure peut être nécessaire pour réaliser un objectif sans en fait pouvoir le réaliser. Si c'était le cas, le concept de "dans la mesure nécessaire", tel qu'il figure à l'article 5:1, serait vidé de son sens. La Nouvelle-Zélande estime que les États-Unis cherchent à faire valoir que le critère de la mesure corrective énoncé à l'article 5:1 suppose l'exercice d'un vaste pouvoir discrétionnaire, lorsqu'ils indiquent qu'un Membre a la faculté d'appliquer une mesure en deçà de la mesure nécessaire".³³²⁴ Cela étant, la Nouvelle-Zélande se demande pourquoi un Membre qui se dit réellement préoccupé par l'effet d'un accroissement des importations sur sa branche de production nationale choisirait délibérément une mesure corrective dont on ne pourrait pas dire qu'elle est efficace pour réparer le dommage grave causé par ces importations. Selon la Nouvelle-Zélande, la question que soulèvent les États-Unis ne conduit nulle part. Il s'agit simplement d'un moyen employé par les États-Unis pour étayer leur thèse selon laquelle l'article 5:1 prévoit l'exercice d'un vaste pouvoir discrétionnaire et passer outre au critère même énoncé à l'article 5:1. Ainsi que l'a clairement indiqué l'Organe d'appel, l'article 5:1 enjoint aux Membres de l'OMC de se focaliser sur ce qui est "nécessaire" pour atteindre cet objectif limité.³³²⁵ Par conséquent, les mesures de sauvegarde ont clairement pour but de prévenir ou de réparer un dommage grave et de faciliter l'ajustement. C'est ce qu'a reconnu l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* lorsqu'il a dit qu'un Membre devait faire en sorte que la mesure appliquée "soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".³³²⁶

7.1443 La Nouvelle-Zélande estime que les États-Unis cherchent encore à aller à l'encontre du libellé de l'article 5:1 lorsqu'ils contestent aussi son assertion selon laquelle l'obligation de n'appliquer une mesure de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour réparer un dommage grave causé par les importations et faciliter l'ajustement de la branche de production nationale a également pour conséquence que c'est la mesure la moins restrictive pour le commerce qui doit être choisie. Il semble en découler que les États-Unis interprètent l'article 5:1 comme permettant à un Membre de prendre une mesure plus restrictive pour le commerce afin de réaliser l'objectif consistant à réparer le dommage grave causé par les importations et à faciliter l'ajustement alors qu'une mesure moins restrictive pour le commerce permettrait d'atteindre le même objectif. Une telle interprétation ne fait absolument aucun cas de l'obligation de n'appliquer une mesure "que dans la mesure nécessaire" pour réaliser les objectifs énoncés. Elle ne fait aucun cas non plus de l'obligation qu'ont les Membres de choisir les mesures "qui conviennent le mieux" pour réaliser ces objectifs.

7.1444 Le Japon ajoute que lorsqu'il est énoncé à l'article 5:1 "que dans la mesure nécessaire", ce libellé impose un critère rigoureux. L'emploi de l'expression "[ne] ... que" signifie que la mesure peut être moins restrictive que nécessaire, mais qu'elle ne peut pas être plus restrictive que nécessaire. Par conséquent, lorsqu'elles ont des doutes au sujet de l'effet d'une mesure corrective, les autorités doivent pencher du côté d'une mesure moins restrictive.³³²⁷ Le Japon présente le simple exemple suivant.

³³²² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1031.

³³²³ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.196, dans lequel sont cités les rapports des groupes spéciaux *États-Unis – Essence*, *Canada – Périodiques*.

³³²⁴ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 100 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 246.

³³²⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 96 (pas d'italique dans l'original).

³³²⁷ Réponse écrite du Japon à la question n° 115 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

Supposons que les autorités parviennent à la conclusion qu'il leur faut relever les prix intérieurs de 10 pour cent pour réparer le dommage. Les études économiques montrent qu'un droit de douane de 12 pour cent fera augmenter les prix de l'ordre de 8 à 10 pour cent. Elles montrent également qu'un droit de douane de 14 pour cent les fera augmenter de quelque 10 à 12 pour cent. Il est courant que de telles études donnent des indications fiables des ordres de grandeur, mais non des chiffres précis. Dans une telle situation, les autorités pourraient imposer un droit de douane de 12 pour cent mais non le droit de 14 pour cent. Dans chaque cas, fait observer le Japon, le droit de douane pourrait éliminer complètement le dommage. Mais le fait que le droit de douane de 14 pour cent risquerait d'offrir une compensation excessive rend un droit de ce niveau incompatible avec les règles de l'OMC.³³²⁸

7.1445 Les États-Unis relèvent que le Japon fait valoir que lorsqu'un modèle économique donne une fourchette des effets estimés des importations, l'article 5:1 permet que la mesure de sauvegarde prenne seulement en compte les effets estimés les plus faibles parce que "le fait que le droit de douane de 14 pour cent risquerait d'offrir une compensation excessive rend un droit de ce niveau incompatible avec les règles de l'OMC".³³²⁹ Les États-Unis font valoir que cet argument repose sur trois contre-vérités. Premièrement, il considère que le critère du "que dans la mesure nécessaire" énoncé à l'article 5:1 exige d'un Membre qu'il fasse dès le début en sorte qu'une mesure n'ira jamais au-delà de la mesure nécessaire. Les parties contractantes du GATT ont reconnu dans l'affaire *États-Unis - Chapeaux en feutre de poil* qu'une telle certitude est impossible. Par ailleurs, la probabilité qu'une mesure de sauvegarde compatible avec l'article 5:1 puisse devoir être modifiée dans le cours des événements est incorporée à la prescription de l'article 7:4 qui prévoit qu'un Membre "réexaminera la situation" au milieu de la période d'application de la mesure de sauvegarde et "si cela est approprié, retirera cette mesure ou accélérera le rythme de la libéralisation". Cette disposition ne serait pas nécessaire si l'article 5:1 exigeait d'un Membre qu'il applique une mesure de sauvegarde dont les effets sont moindres que les effets possibles les plus faibles de l'accroissement des importations. Deuxièmement, le Japon ne tient pas compte de la libéralisation progressive des mesures de sauvegarde au titre de l'article 7:4. Des réductions automatiques de la mesure dans laquelle est appliquée la mesure font diminuer les incertitudes quant au point de savoir si l'effet général de la mesure pendant sa durée d'application est compatible avec l'article 5:1. À cet égard, il n'est pas dénué d'intérêt de mentionner que les mesures de sauvegarde visant l'acier sont assorties d'un solide taux de libéralisation – 6 pour cent par année pour les droits de douane de 30 pour cent. Troisièmement, le Japon considère à tort que la fourchette des résultats d'un modèle économique correspond aux effets réels d'une mesure et aux effets réels d'un accroissement des importations qu'il est possible de comparer avec une précision extrême. Ce n'est pas le cas. Ces résultats donnent tout au plus une idée de l'ampleur générale des effets dommageables et correctifs. L'Organe d'appel a reconnu l'incertitude inhérente à une telle comparaison lorsqu'il a dit que l'article 5:1 exigeait qu'une mesure de sauvegarde soit "proportionnée" – mais non équivalente ou égale – "aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".³³³⁰ Les États-Unis font valoir que c'est ce qu'ils ont fait et que c'est la raison pour laquelle le Groupe spécial devrait constater que les mesures sont compatibles avec l'article 5:1.³³³¹

³³²⁸ Réponse écrite du Japon à la question n° 112 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³²⁹ Réponse écrite du Japon à la question n° 155 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 96.

³³³¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 224 à 226.

ii) "... prévenir le dommage grave imputé à "un accroissement des importations""

7.1446 Les plaignants estiment que se sont uniquement les effets de l'accroissement des importations et non de la totalité des importations qui doivent être corrigés par une mesure de sauvegarde. Le fait de soutenir la concurrence des importations est une caractéristique normale d'un système commercial libre et ouvert, et les mesures de sauvegarde ne peuvent pas avoir pour objectif l'élimination de toutes les importations. Les mesures de sauvegarde ne peuvent pas cibler l'ajustement à la concurrence des importations dans leur ensemble et demeurer en deçà du niveau maximal autorisé au titre de l'article 5:1. L'Organe d'appel a interprété tout le membre de phrase "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement" comme signifiant que les mesures de sauvegarde ne doivent s'appliquer que dans la mesure où elles remédient au dommage grave imputé à l'accroissement des importations. Cette conclusion proscribit clairement toute interprétation qui permettrait que des mesures de sauvegarde prennent en compte, plus que le dommage causé par l'accroissement des importations au motif qu'elles seraient nécessaires pour "faciliter l'ajustement". Autrement dit, l'objectif de la "facilitation de l'ajustement" ne signifie pas que les mesures de sauvegarde peuvent prendre en compte la concurrence de la totalité des importations.³³³²

7.1447 La Suisse fait observer que plus particulièrement dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*³³³³, l'Organe d'appel a dit que la première phrase de l'article 5:1 ne permettait pas à un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde pour prévenir ou réparer "l'intégralité du dommage grave subi par la branche de production nationale". L'Organe d'appel a poursuivi en disant que l'expression "que dans la mesure nécessaire" enjoignait aux Membres de l'OMC de se focaliser sur ce qui était "nécessaire pour atteindre cet objectif limité, qui consiste à prévenir ou à réparer un dommage grave et à faciliter l'ajustement".^{3334 3335} Les Communautés européennes et le Japon estiment que cette interprétation est étayée par la deuxième phrase de l'article 5:1, qui impose une limite à l'application des mesures de sauvegarde sous la forme de restrictions quantitatives. En fait, les restrictions quantitatives ne peuvent pas ramener les quantités importées au-dessous du niveau d'une période récente, qui correspondra à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles, sauf s'il est clairement démontré qu'un niveau différent est nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave. Ainsi, la deuxième phrase de l'article 5:1 interdit, en principe, les mesures correctives qui auraient une incidence sur la totalité des importations et elle donne fortement à entendre que les mesures de sauvegarde ne peuvent prendre en compte que l'accroissement des importations. Si la mesure corrective pouvait seulement prendre en compte l'accroissement des importations, le niveau maximal autorisé des mesures de sauvegarde devrait, en pratique, être inférieur à celui qui s'appliquerait s'il était admissible de s'en prendre à la totalité des importations. En particulier, les mesures de sauvegarde ne peuvent pas viser à ramener les importations au-dessous du niveau non dommageable où elles se situaient avant leur accroissement.³³³⁶

7.1448 Le Japon fait valoir que l'Accord sur les sauvegardes a pour objectif de répondre aux changements de la dynamique de la concurrence entre les importations et la branche de production nationale, que ces changements se manifestent sous forme d'un accroissement en termes absolus des

³³³² Deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom de tous les plaignants, paragraphes 9, 13 et 14.

³³³³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 243.

³³³⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 246.

³³³⁵ Deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphes 109 et 110.

³³³⁶ Réponses écrites des plaignants à la question n° 153 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

importations ou d'un accroissement par rapport à la production nationale. La question en cause ne concerne pas les effets des importations en soi, mais les effets de l'accroissement des importations. Il est également essentiel que la mesure ne cherche pas à remédier aux effets d'autres facteurs, et qu'elle prenne en compte les effets correctifs qui jouent déjà sur le marché, tels que les droits antidumping et compensateurs imposés depuis l'accroissement des importations.³³³⁷ La Norvège ajoute que le fait de soutenir la concurrence des importations est une caractéristique normale d'un système commercial libre, fondé sur des règles, et ouvert et que les mesures de sauvegarde ne peuvent pas avoir pour objectif l'élimination de toutes les importations. Ce n'est qu'à l'accroissement soudain, récent et brutal qui cause le dommage grave auquel peut remédier la mesure.³³³⁸

7.1449 La Corée estime que la différence peut être importante entre le fait de s'intéresser à toutes les importations et celui de ne s'intéresser qu'aux importations qui se sont accrues. Premièrement, les autorités pourraient quantifier le dommage causé par le seul accroissement des importations (par exemple, les importations ont causé une baisse de 20 pour cent de la rentabilité). La mesure corrective consisterait alors à ramener la branche de production à ce niveau de rentabilité (20 pour cent). Dans cet exemple, c'est l'accroissement des importations uniquement qui serait visé. Deuxièmement, si les autorités ne pouvaient pas évaluer spécifiquement le montant exact du dommage causé par l'accroissement des importations, la mesure devrait prendre en compte le volume de l'accroissement des importations pour le réduire dans la même proportion et éliminer ses effets dommageables. Il s'agit d'une autre approche. Quelle que soit l'approche retenue, si c'est le volume total des importations et non leur accroissement qui est utilisé, le résultat sera très différent. En fait, ce n'est que lorsque les importations ont atteint un certain niveau qu'elles sont devenues dommageables.³³³⁹

7.1450 Le Brésil ajoute que le mécanisme de sauvegarde tout entier dépend du point de savoir s'il y a eu un accroissement des importations. C'est ce qui déclenche l'ouverture d'une enquête et qui constitue la condition liminaire au titre de l'article 2:1 à l'application des mesures de sauvegarde. Il est clair que le but essentiel des mesures de sauvegarde est de remédier au dommage grave ou à la menace de dommage grave causé par l'accroissement des importations. L'article 5:1 ne peut pas être interprété d'une manière qui aille à l'encontre de ce but. De l'avis du Brésil, l'article 5:1 lui-même étaye l'idée que le but de l'Accord sur les sauvegardes est de rétablir le *statu quo ante*, plus particulièrement l'état de la branche de production nationale avant que ne se fasse sentir l'effet de l'accroissement des importations. La limitation des restrictions quantitatives à la moyenne des trois dernières années représentatives dénote le rétablissement du *statu quo ante*. En effet, elle donne à entendre qu'il faut ramener les importations au niveau précédent leur accroissement et elle impose aux autorités compétentes la charge de justifier l'application de restrictions quantitatives qui ramènent les importations au-dessous du niveau d'une période représentative précédente.³³⁴⁰ Les Communautés européennes, la Corée et le Brésil ajoutent qu'ils établiraient une distinction entre l'application des mesures de sauvegarde à l'égard des importations dans leur ensemble et l'application des mesures de sauvegarde pour réparer le dommage grave causé par un accroissement des importations. Comme d'après l'Accord sur les sauvegardes tel qu'il est libellé, les mesures de sauvegarde consistent à réparer

³³³⁷ Réponse écrite du Japon à la question n° 153 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³³⁸ Réponses écrites du Japon aux questions n° 112 et 115 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponse écrite de la Norvège à la question n° 153 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³³⁹ Réponse écrite de la Corée à la question n° 154 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³⁴⁰ Réponse écrite du Brésil à la question n° 46 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

le dommage grave causé par un accroissement des importations, cette limitation est implicitement contenue dans l'article 5:1. Cependant, à leur avis, l'article 5:1 ne limite pas l'application des mesures de sauvegarde au seul accroissement des importations, mais il permet plutôt aux autorités compétentes d'appliquer des mesures de sauvegarde à l'égard de toutes les importations pour autant que leur effet correctif se limite à réparer le dommage grave causé par l'accroissement des importations.³³⁴¹

7.1451 Les États-Unis répondent que, sur la base du raisonnement ayant conduit au libellé du paragraphe 260 du rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, qui s'appuyait considérablement sur l'article 4:2³³⁴², l'expression "increased imports" (importations accrues) figurant dans la version anglaise de ce paragraphe doit être lue comme signifiant "increased imports" au sens de la version anglaise de l'article 4:2. Le terme "increased" est un participe passé qui régit le mot "imports", de sorte que le sens ordinaire de l'expression désigne des "importations" qui "[have] become greater in size, amount, duration, or degree; enlarge[d], extende[d], intensifie[d]" (dont la taille, le montant, la durée ou l'ampleur ont augmenté; qui ont grossi, qui ont pris de l'expansion, qui se sont intensifiées).³³⁴³ Comme les importations qui se sont accrues ("increased") sont toutes les importations, l'expression doit être interprétée comme désignant la totalité des importations. Les États-Unis estiment que cette expression doit avoir une signification différente de l'expression "increase in imports" (accroissement des importations). Dans ce cas, le terme "increased" (accroissement) est un substantif et il signifie "[t]he result of increasing; the amount by which something is increased an addition" (le résultat de l'augmentation; le montant dont s'accroît quelque chose, un ajout).³³⁴⁴ Par conséquent, l'expression "increased in imports" (accroissement des importations) équivaut à l'expression "only the increased" (accroissement seulement). Le contexte dans lequel figurent les expressions "increased imports" (importations accrues) et "increased in imports" (accroissement des importations) dans la version anglaise de l'article 4 confirme cette interprétation. Au titre de l'article 4:2 a), "le rythme d'accroissement des importations ... et leur accroissement en volume" et "la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues" sont les deux facteurs que doivent examiner les autorités compétentes dans leur analyse du point de savoir si un accroissement des importations a causé un dommage grave. Comme un rythme n'est pertinent que pour évaluer une variation, l'expression "increase in imports" désignerait la variation des importations par rapport aux niveaux précédents – c'est-à-dire qu'elle désignerait "only the imports" (les importations seulement). En revanche, l'expression "increased imports" (importations accrues) est le seul facteur mentionné dans la version anglaise de l'article 4:2 a) qui n'est pas qualifié de "rythme d'accroissement" ou de "variation du niveau". Elle doit donc désigner "la totalité des importations, y compris l'accroissement".³³⁴⁵

7.1452 Les États-Unis font observer que l'article 4:2 b) confirme en outre cette interprétation. La version anglaise dudit article requiert que soit constatée l'existence d'un lien de causalité entre les "increased imports" et le dommage grave, et il prévoit la non-imputation lorsque "factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time" (des facteurs autres que des "increased imports" causent un dommage à la branche de production nationale en même temps). Si l'expression "increased imports" désignait seulement l'accroissement des importations, alors l'analyse du lien de causalité ne s'appliquerait qu'à l'accroissement et ne devrait pas tenir compte des niveaux préexistants des importations. Les États-Unis font valoir que, si aux termes de l'Accord

³³⁴¹ Réponse écrite des Communautés européennes, du Brésil et de la Corée à la question n° 47 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁴² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 249 à 252.

³³⁴³ The New Shorter Oxford English Dictionary, page 1342.

³³⁴⁴ The New Shorter Oxford English Dictionary, page 1342.

³³⁴⁵ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 153 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

sur les sauvegardes une telle analyse artificielle était prescrite, on s'attendrait que l'Accord l'exprime en termes plus clairs. Des considérations d'ordre pratique étayent par ailleurs cette conclusion. Contrairement aux importations d'un certain type de produits aux importations d'une provenance particulière, ou aux produits d'une société particulière, il est impossible d'établir la présence distincte de l'"increased in imports" (accroissement des importations) sur le marché et de déterminer son effet sur la branche de production nationale. Par exemple, si les importations de toutes provenances s'étaient accrues et étaient passées de 100 à 150 unités entre 1999 et 2000, il est évident qu'il y aurait eu un accroissement de 50 unités. Les autorités compétentes ne peuvent toutefois pas déterminer quelles sont parmi les 150 unités importées en 2000 les 50 unités particulières qui représentent "l'accroissement". Il leur serait donc impossible d'effectuer une analyse de "l'accroissement" en soi qui satisferait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.³³⁴⁶

7.1453 Les États-Unis rappellent aussi qu'aucune disposition de l'article 5:1 n'indique que les mesures de sauvegarde ne doivent s'appliquer qu'à l'accroissement des importations, plutôt qu'à toutes les importations qui se sont accrues, ajoutant que l'article premier confirme cette conclusion. L'article premier définit une mesure de sauvegarde comme étant une "mesure [] prévue [] à l'article XIX du GATT de 1994". L'article XIX du GATT de 1994 dispose pour sa part que si:

"[U]n *produit* est importé sur le territoire d'[un Membre] en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, ce [Membre] aura la faculté, en ce qui concerne ce *produit*, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession."

7.1454 Les États-Unis font valoir que, par conséquent, une mesure de sauvegarde peut, par définition, s'appliquer à l'égard d'un produit en tant que tel et non simplement de l'accroissement des importations de ce produit. L'article 2:1 fait pendant à l'article XIX en précisant qu'un Membre ne "pourra appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un *produit*" que s'il détermine que "ce *produit* est importé en quantités tellement accrues ... et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave". La détermination de l'existence d'un dommage grave s'applique donc aussi à l'intégralité du produit importé. L'article 4 définit les conditions auxquelles doit être faite une telle détermination, que l'article 4:2 a) définit comme étant la détermination de "whether increased imports have caused or are threatening to cause serious injury ..." (si des "increased imports" a causé ou menace de causer un dommage grave ...) Par conséquent, la détermination dont il est question à l'article 4:2 est la même que la détermination mentionnée à l'article 2:1.³³⁴⁷ En conséquence, l'expression "increased imports" figurant dans la version anglaise de l'article 4:2 a) – et ailleurs dans ledit article – désigne le "produit [qui] est importé en quantités tellement accrues ... et à des conditions telles" mentionné à l'article 2:1.³³⁴⁸ Le champ de la détermination mentionné à l'article 4:2 est donc le même que celui de la détermination figurant à l'article 2:1, – à savoir les "increased imports" dans leur ensemble. L'article 4:2 a) emploie l'expression "increase in imports" pour désigner

³³⁴⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 153 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³⁴⁷ L'Organe d'appel a constaté que l'article 2:1 "telle qu'[il] est précisé[e] à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, énonce les *conditions* requises pour imposer une mesure de sauvegarde". Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 95.

³³⁴⁸ Ainsi que l'a fait observer l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Gluten de Froment*, "[e]n temps normal, par conséquent, les importations incluses dans les déterminations établies au titre des articles 2:1 et 4:2 devraient correspondre aux importations incluses dans le champ d'application de la mesure, au titre de l'article 2:2". Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 96.

la variation des importations et l'expression "increased imports" pour désigner toutes les importations.³³⁴⁹

7.1455 Pour les États-Unis, les dispositions susmentionnées ci-dessus de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX montrent que l'examen du dommage grave, la détermination des autorités compétentes et l'application découlant d'une mesure de sauvegarde concernent tous les "increased imports" dans leur ensemble et pas simplement l'"increase in imports". Les États-Unis estiment qu'il est évident que l'examen mentionné à l'article 5:1 est fondé sur les importations dans leur ensemble.³³⁵⁰

c) "Faciliter l'ajustement"

7.1456 Les États-Unis estiment que le sens ordinaire du libellé de l'article 5:1 montre quels effets peut avoir une mesure de sauvegarde. Le terme "prevent" (prévenir) signifie "to forestall or thwart by previous or precautionary measures" (éviter ou contrecarrer par des mesures préalables ou des mesures de précaution); "provide beforehand against the occurrence of (something); make impracticable or impossible by anticipatory action; stop from happening" (devancer l'accomplissement de [quelque chose]; rendre irréalisable ou impossible en agissant par anticipation; mettre un terme à l'accomplissement de quelque chose).³³⁵¹ Le terme "remedy" (réparer) signifie "put right, reform (a state of things); rectify, make good" (remettre en état, réformer [un état de choses]; rectifier, remédier à quelque chose).³³⁵² Par conséquent, une mesure de sauvegarde est admissible si elle corrige un dommage existant imputé à un accroissement des importations ou si elle évite un tel dommage à l'avenir. L'expression "facilitate adjustment" (faciliter l'ajustement) signifie "to promote the adaptation to changed circumstances" (favoriser l'adaptation au changement de circonstances).³³⁵³ La pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947 indique que la comparaison des effets correctifs d'une mesure et du dommage causé par un accroissement des importations n'a pas une précision scientifique et cela a déjà été reconnu par le Groupe de travail chargé d'examiner l'affaire *États-Unis - Chapeaux en feutre de poil*, qui a dit qu'il était impossible de déterminer à l'avance et avec précision le niveau des droits à l'importation nécessaires pour permettre à une industrie américaine de soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers dans les conditions actuelles de concurrence du marché américain et qu'il serait souhaitable que le gouvernement américain réexamine la situation périodiquement, compte tenu des conséquences que les taux des droits plus élevés actuellement en vigueur pourront exercer sur la situation économique.^{3354 3355}

7.1457 Les États-Unis font valoir que l'expression "faciliter l'ajustement" signifie favoriser l'adaptation au changement de circonstances.³³⁵⁶ Ils considèrent, à la lumière des autres dispositions

³³⁴⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 47 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁵⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 262.

³³⁵¹ New Shorter Oxford English Dictionary, page 2348.

³³⁵² New Shorter Oxford English Dictionary, page 2540.

³³⁵³ New Shorter English Dictionary, pages 27 et 903.

³³⁵⁴ *États-Unis – Chapeaux de feutre en poil*, paragraphe 35. L'Organe d'appel a cité ce rapport dans le cadre de l'acquis du GATT de 1947. Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 174.

³³⁵⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1025.

³³⁵⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1025, dans lequel est cité The New Shorter Oxford English Dictionary, pages 27 et 903 (où le terme "facilitate" (faciliter) est défini comme signifiant "make easy or easier; promote, help forward (an action, result, etc.)" (rendre facile ou plus facile; favoriser, faire avancer (une action, un résultat, etc.) et le terme "adjustment" (ajustement) comme signifiant

de l'Accord sur les sauvegardes, que le changement de circonstances en question est la poursuite des importations en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave auquel devra faire face la branche de production nationale une fois la mesure de sauvegarde retirée. Le dommage grave est défini en fonction des facteurs énumérés à l'article 4:2 a). Une mesure corrective destinée à "faciliter l'ajustement" pourrait prendre en compte tous ces facteurs. Les États-Unis estiment que la mention de l'expression "faciliter l'ajustement" à l'article 5:1 signifie l'ajustement à un "produit ... importé en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale, et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave ..." au titre de l'article 2:1. Une mesure de sauvegarde peut faciliter l'ajustement à la fois aux effets dommageables de l'accroissement des importations et aux "conditions associées" à ces importations qui causent un dommage grave, telles que les prix de ces importations. Les États-Unis estiment en outre que l'article 5:1 renferme une autorisation additive – la mesure peut à la fois prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement. Par conséquent, si une mesure qui remédie pleinement au dommage grave ne facilite pas pleinement l'ajustement à la concurrence de l'accroissement des importations, un Membre peut appliquer une mesure dans une plus grande mesure. Les États-Unis précisent que l'expression "faciliter l'ajustement" signifie favoriser l'adaptation de la branche de production nationale à l'accroissement des importations, et non aux autres causes possibles du dommage. Par exemple, si les autorités compétentes déterminent que des facteurs autres que l'accroissement des importations, tels que de mauvaises décisions de gestion ou un fléchissement de la demande, ont également eu des effets dommageables sur la branche de production nationale, l'article 5:1 n'autoriserait pas l'application d'une mesure pour faciliter l'ajustement à ces effets dommageables. De l'avis des États-Unis, il ne s'agit pas d'une question sur laquelle doit se pencher le Groupe spécial dans le présent différend, puisque les États-Unis n'ont appliqué la mesure de sauvegarde à l'égard des produits pertinents que dans la mesure nécessaire pour réparer les effets dommageables des importations. Le niveau d'application des mesures n'a pas été relevé pour faciliter l'ajustement.³³⁵⁷

7.1458 Les États-Unis estiment qu'une démarche numérique visant simplement à remédier à la perte de bénéfices subie par une branche de production nationale au cours d'une période visée par une enquête et à revenir à un niveau de rentabilité normal ne peut pas vraiment rendre compte de toute l'ampleur de la nécessité de "faciliter l'ajustement" à la concurrence des importations conformément à l'article 5:1. Pour faciliter l'ajustement, la protection en question doit, entre autres choses, permettre aux entreprises d'effectuer de nouveaux investissements en équipement nécessaires, d'envisager la mise en place de mesures de restructuration et de consolidation, d'améliorer leur capacité de lever des capitaux et, souvent, de prendre des mesures exceptionnelles pour regagner le terrain perdu pendant la période où a été subi le dommage causé par les importations. En ce sens, de telles estimations numériques sont, par la force des choses, insuffisantes pour rendre pleinement compte du dommage subi par une branche de production nationale et des mesures correctives nécessaires pour faciliter l'ajustement.³³⁵⁸

7.1459 Pour les plaignants, le niveau maximal autorisé de la mesure corrective, tel que prévu à l'article 5:1, en ce qui concerne la rentabilité de la branche de production nationale, devrait tout au plus permettre de relever le niveau de cette rentabilité à hauteur seulement de la perte causée par l'accroissement des importations. Par exemple, s'il a été constaté que l'accroissement des importations a causé une baisse de x pour cent de la rentabilité de la branche de production nationale, la mesure

"the process of adjusting" (le fait de s'ajuster), lequel est défini à son tour comme signifiant "adapt oneself (to); get used to changed circumstances, etc." (s'adapter; s'habituer à un changement de circonstances, etc.)).

³³⁵⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁵⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1063.

corrective ne peut pas alors viser à relever la rentabilité de plus de x pour cent. Cela suppose que soit faite au préalable une détermination de l'ampleur du dommage subi par la branche de production nationale pour ce qui est de la baisse de la rentabilité résultant de l'accroissement des importations.³³⁵⁹

7.1460 De l'avis des États-Unis, les plaignants font abstraction du sens ordinaire des termes. Ils font valoir que "le niveau maximal autorisé de la mesure corrective devrait tout au plus permettre de relever le niveau de cette rentabilité à hauteur seulement de la perte causée par l'accroissement des importations".³³⁶⁰ Ce faisant, ils ne tiennent toutefois pas compte de l'accumulation des effets dommageables causés par l'accroissement des importations, qui risque de poser un problème aussi sérieux que le dommage en cours. Leur interprétation de l'expression "mesures correctives" ne tient pas compte non plus du contexte immédiat de l'expression "faciliter l'ajustement" mentionnée à l'article 5:1. Une mesure qui ne ferait que ramener les prix ou la rentabilité à leurs niveaux antérieurs pourrait donner un répit de trois ans à la branche de production, mais celle-ci ne serait pas en meilleure position qu'avant l'application de la mesure pour faire face à l'accroissement des importations. Les États-Unis estiment en outre qu'en considérant que la mesure peut seulement réparer le dommage imputé à l'accroissement des importations³³⁶¹, les plaignants font peu de cas du silence de l'Organe d'appel sur l'importance de l'expression "et faciliter l'ajustement".³³⁶² En tout état de cause, l'interprétation des Communautés européennes va clairement à l'encontre de l'article 3:2 du Mémoire d'accord car elle supprimerait en fait les mots "et faciliter l'ajustement" de l'article 5:1. Par conséquent, pour les États-Unis, l'Accord sur les sauvegardes établit que "prévenir ou réparer le dommage grave" et "faciliter l'ajustement" sont des objectifs additifs. L'Organe d'appel a reconnu que l'un des objectifs de l'article 5:1 est de faciliter l'ajustement.³³⁶³ En réalité, le fait de "faciliter l'ajustement" et celui de prévenir et de réparer le dommage grave sont des objectifs d'une égale importance. En l'absence d'ajustement, une mesure de sauvegarde n'aurait d'autre but que d'accorder un répit temporaire, à l'expiration duquel la branche de production ne serait pas dans une meilleure position que lorsque la mesure a été mise en place. Par ailleurs, si la mesure réussissait à promouvoir l'ajustement, la branche de production pourrait, à l'expiration de la mesure de sauvegarde, être mieux en mesure de faire face à la concurrence des importations sans avoir besoin de mesures correctives commerciales. De plus, le préambule de l'Accord sur les sauvegardes "[r]econnaît l'importance de l'ajustement structurel et la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux". En permettant à une branche de production nationale de s'ajuster à la concurrence des importations, une mesure de sauvegarde peut accroître la compétitivité ou l'efficacité de cette branche de production, et renforcer ainsi le degré de concurrence à long terme sur les marchés internationaux.

7.1461 Les plaignants contestent l'idée avancée par les États-Unis selon laquelle ces derniers ont le droit d'accorder une réparation ou, plutôt, une "compensation" à leur branche de production pour les effets accumulés de l'accroissement passé des importations.³³⁶⁴ Ils font aussi valoir que l'article 5:1 ne

³³⁵⁹ Voir, par exemple, la réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 113 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³⁶⁰ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 112 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; la Corée et le Brésil soulèvent des questions similaires dans leurs réponses écrites à la question n° 112 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³⁶¹ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 153 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; la Corée adopte une position similaire dans sa réponse écrite à la question n° 115 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³⁶² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 243.

³³⁶³ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 96 (obligation "de faire en sorte que cette mesure soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement").

³³⁶⁴ Deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom des plaignants, paragraphes 16 à 19.

confère pas le pouvoir de réparer un dommage autre qu'un dommage grave, donnant ainsi à entendre que même s'il était permis d'accorder une compensation pour un dommage grave passé, les autorités compétentes devraient déterminer avec précision quand s'est produit le dommage grave causé par l'accroissement des importations afin de déterminer le niveau de compensation autorisé. Les Communautés européennes ajoutent qu'il est étrange que les États-Unis appliquent une théorie de l'accumulation à l'accroissement des importations, mais refusent d'"accumuler" les effets des diverses causes de dommage autres qu'un accroissement des importations dans leur analyse de la non-imputation et du lien de causalité. Cela devrait être en particulier le cas pour les autres causes de dommage qui sont plus sensibles aux effets cumulés, tels que les charges héritées du passé ou la surcapacité, pour lesquelles il est évident qu'une analyse des tendances n'est pas suffisante. De fait, les charges héritées du passé et la surcapacité ont des effets dommageables non seulement si elles augmentent au cours de la période visée par l'enquête, mais également et surtout parce qu'elles s'accumulent.³³⁶⁵

7.1462 Les Communautés européennes rappellent le texte de la Proclamation présidentielle dans laquelle il est dit que les mesures ont été conçues pour aider la branche de production nationale à opérer un ajustement positif à la concurrence des importations et que leurs avantages économiques et sociaux supérieurs seront supérieurs aux coûts.³³⁶⁶ Les Communautés européennes estiment que, selon les États-Unis, une branche de production nationale a droit à une autre "prime" (en plus de celle qui consiste à la protéger contre toutes les importations plutôt que contre l'accroissement des importations seulement) lorsqu'elle obtient l'application d'une mesure de sauvegarde puisque les États-Unis considèrent que le fait de "faciliter l'ajustement à la concurrence des importations" vise notamment à permettre aux entreprises d'effectuer de nouveaux investissements en équipement nécessaires et d'améliorer leur capacité de lever des capitaux. Pour les États-Unis, le retour à un "niveau de rentabilité normal" ne serait pas suffisant et il faudrait autoriser des investissements, une restructuration et la levée de capitaux. Les Communautés européennes ne sont pas d'accord et estiment que le fait que les États-Unis aient conçu leurs mesures de sauvegarde pour "aider la branche de production nationale à opérer un ajustement positif à la concurrence des importations [et déterminé] que leurs avantages économiques et sociaux supérieurs seront supérieurs aux coûts" montre en soi que les mesures de sauvegarde vont au-delà de la mesure permise par l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.³³⁶⁷

7.1463 Les États-Unis répètent qu'au titre de l'article 5:1, les deux objectifs de la prévention ou de la réparation du dommage grave et de la facilitation de l'ajustement sont des objectifs additifs. Autrement dit, si l'application d'une mesure nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage imputé à l'accroissement des importations ne facilitait pas pleinement l'ajustement à l'accroissement des importations, un Membre pourrait appliquer la mesure dans une plus grande mesure.³³⁶⁸ Les États-Unis estiment toutefois que même si elles étaient appréciées uniquement sur la base de leur

³³⁶⁵ Réponses écrites des plaignants à la question n° 46 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁶⁶ Proclamation présidentielle n° 7529 du 5 mars 2002, paragraphe 14 (pièce n° 13 des coplaignants).

³³⁶⁷ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 508 à 512.

³³⁶⁸ Les États-Unis indiquent que cette formulation ne donne pas à entendre qu'un Membre pourrait appliquer une mesure pour faciliter l'ajustement aux dommages imputables à des facteurs autres que l'accroissement des importations. Cette formulation reconnaît plutôt que la réparation du dommage imputable à l'accroissement des importations et la facilitation de l'ajustement à l'*accroissement des importations* sont tous deux des objectifs aussi valables d'une mesure de sauvegarde au titre de l'article 5:1. Par exemple, si un Membre considérait qu'une mesure qui réparait le dommage imputable à l'accroissement des importations ne facilitait pas l'ajustement à ces importations, il pourrait appliquer la mesure dans une plus grande mesure. Cependant, s'il estimait que la même mesure ne facilitait pas l'ajustement à d'autres facteurs – tels qu'un fléchissement de la demande –, il ne lui serait pas permis d'appliquer la mesure dans une plus grande mesure.

nécessité pour prévenir ou réparer un dommage grave, les mesures de sauvegarde visant l'acier satisferaient aux prescriptions de l'article 5:1. Ils font valoir que les analyses numériques (voir ci-dessous) montrent que ce sont précisément ce qu'ont permis de faire les mesures de sauvegarde.³³⁶⁹

7.1464 Le Japon et la Corée contestent³³⁷⁰ l'interprétation que donnent les États-Unis de l'article 5:1, qu'ils considèrent être "additif". Selon les États-Unis, si une mesure est suffisante pour réparer un dommage grave mais qu'elle ne facilite pas l'ajustement, une mesure plus restrictive est autorisée au titre de l'article 5:1. D'après le Japon et la Corée, les États-Unis soutiennent que l'ajustement ne se limite pas à l'ajustement qui est requis pour faire face à l'accroissement des importations. En somme, les États-Unis semblent alléguer qu'ils peuvent imposer des mesures suffisantes pour réparer le dommage grave de toutes sources et, au besoin, les accroître pour faciliter l'ajustement à toutes les sources de ce dommage. Pour le Japon³³⁷¹, cette position est incompatible avec le raisonnement suivi dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, qui rattache l'analyse de la non-imputation au titre de l'article 4:2 b) à la mesure dans laquelle sont appliquées les mesures prises au titre de l'article 5:1. Elle est également contraire aux limites imposées à l'utilisation des mesures quantitatives au titre de l'article 5:1, dont il découle que les mesures en général se limitent au rétablissement du *statu quo ante*.³³⁷² La Corée³³⁷³ fait observer que les États-Unis justifient dans le fond le niveau de protection additionnel qu'ils accordent à leur branche de production en faisant valoir que les importations ont des effets dommageables directs (que leur période de base corrige), mais qu'il y a aussi des effets dommageables additionnels qui se sont "accumulés" et qui justifient le doublement de la perte de marge bénéficiaire.³³⁷⁴

7.1465 Les plaignants font valoir que les États-Unis cherchent à justifier leur point de vue en disant qu'une branche de production ayant souffert de la concurrence des importations devrait non seulement se retrouver dans la même position qu'avant l'accroissement des importations, mais aussi dans une position encore meilleure grâce à l'octroi de ressources additionnelles destinées à opérer un ajustement structurel.³³⁷⁵ À leur avis, les États-Unis allèguent que l'objectif visant à "faciliter l'ajustement" est un objectif "additif", qui s'ajoute à celui de la réparation du dommage grave.³³⁷⁶ L'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes impose deux limites cumulatives à la mesure dans laquelle est appliquée une mesure de sauvegarde. La première limite est "la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave" et la deuxième limite est "la mesure nécessaire pour ... faciliter l'ajustement". Si la branche de production nationale a déjà une certaine capacité d'ajustement à l'accroissement des importations, la protection accordée ne peut pas alors éliminer la totalité du dommage causé par l'accroissement des importations, mais uniquement celui que la branche de production nationale ne peut pas éliminer elle-même.³³⁷⁷ À cet égard, le Brésil³³⁷⁸ fait valoir que le terme "facilite"

³³⁶⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1079.

³³⁷⁰ Réponses écrites du Japon et du Brésil à la question n° 112 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³⁷¹ Réponse écrite du Japon à la question n° 112 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³³⁷² Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 166; deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 111.

³³⁷³ Réponse écrite de la Corée à la question n° 46 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁷⁴ Deuxième étape des "Safeguard Measure Worksheets" des États-Unis, pièce n° 56 des États-Unis.

³³⁷⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 184 et 187. Réponse écrite des États-Unis à la question n° 112 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond. Deuxième déclaration orale présentée par la Norvège au nom de tous les plaignants, paragraphes 15 à 17.

³³⁷⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 189.

³³⁷⁷ Deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom des plaignants, paragraphes 15 à 17.

(faciliter) est défini dans le *New Shorter Oxford English Dictionary* comme signifiant: "make easy ou easier; promote, help forward (an action, result, etc.)" (rendre facile ou plus facile; favoriser, faire avancer (une action, un résultat, etc.)). Il est significatif que l'article 5:1 n'ait pas été rédigé dans les termes suivants: "assurer l'ajustement", "s'assurer de l'ajustement" ou "réaliser l'ajustement", toutes phrases qui laissent supposer quelque chose de plus que le simple fait de faciliter l'ajustement ou de l'aider. Le Brésil estime que l'emploi de l'expression "faciliter l'ajustement" à l'article 5:1 vise à imposer une limite à l'application des mesures de sauvegarde au-delà de "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave". L'autre limite est que les mesures nécessaires pour prévenir ou réparer un dommage grave doivent aussi faciliter l'ajustement. Ce qui veut dire que les mesures qui permettent de prévenir ou de réparer un dommage grave peuvent être excessives dans la mesure où elles ne facilitent pas l'ajustement. Autrement dit, on ne peut pas imposer de mesures sauf si: i) elles sont limitées à la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave; et ii) à l'intérieur de cette limite, elles facilitent l'ajustement. Cette lecture de l'article 5:1 est compatible avec le préambule de l'Accord sur les sauvegardes qui témoigne du désir de pondérer "l'importance de l'ajustement structurel" par "la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux". Conformément à ces objectifs, une mesure qui prévient ou répare un dommage grave mais ne facilite pas l'ajustement est excessive. Pour ce qui est du dommage qui est réparé et de l'ajustement qui est facilité, ils se limitent aux effets de l'accroissement des importations. C'est ce qu'établit clairement l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*.³³⁷⁹ L'objectif de l'Accord sur les sauvegardes est d'accorder une période temporaire pendant laquelle une branche de production nationale peut s'ajuster à la concurrence des importations qui se sont manifestées sous la forme d'un accroissement des importations. L'objectif de l'Accord sur les sauvegardes n'est pas de prévenir ou de réparer le dommage causé par des sources autres que les importations ni de faciliter la capacité d'une branche de production nationale à faire face à des facteurs de concurrence autres qu'un accroissement des importations. Par conséquent, le fait que la branche de production affectée puisse être financièrement plus solide après une période de protection n'est pas pertinent à moins qu'elle n'ait opéré des ajustements qui lui permettront de mieux concurrencer les importations, compte tenu des circonstances ayant débouché sur l'accroissement des importations, une fois que la protection sera arrivée à expiration.³³⁸⁰

7.1466 La Corée relève que dans le modèle utilisé pour leur analyse au titre de l'article 5:1, les États-Unis ont doublé les marges d'exploitation par rapport à celles de la période de base afin visiblement de prendre en compte la nécessité de faciliter l'ajustement.³³⁸¹ Si les États-Unis n'avaient pas l'intention de se fonder sur cette approche "du dommage couplé à l'ajustement"³³⁸² – et ils ne

³³⁷⁸ Réponse écrite du Brésil à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 260.

³³⁸⁰ Réponse écrite du Brésil à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁸¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1074, dans lequel il est dit: "Toute hausse des prix devrait ramener les prix intérieurs au moins à un niveau tel que le revenu d'exploitation ne se ressentirait pas de l'effet de l'accroissement des importations sur les prix, et ensuite les majorer d'un autre montant pour neutraliser les effets négatifs des importations effectuées entre 1998 et 2000 *et pour faciliter l'ajustement*" (pas d'italique dans l'original). Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1097, et pièce n° 56 des États-Unis, "Safeguard Measures Worksheets", calcul effectué à la deuxième étape pour chaque produit. Pièce n° 14 de la Corée dans laquelle est critiquée la nécessité de cet ajustement additionnel du revenu d'exploitation visé.

³³⁸² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 189.

peuvent pas le faire, ainsi que l'a déjà dit l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* – alors toute leur justification est irrémédiablement erronée.³³⁸³

7.1467 Les États-Unis répondent que l'accroissement des importations peut avoir des effets dommageables immédiats sur la branche de production nationale. Par exemple, un simple accroissement peut faire perdre des ventes à la branche de production nationale et réduire sa part de marché, ce qui se traduirait par une diminution de son revenu. La branche de production nationale pourrait alors être obligée d'abaisser ses prix pour redresser le volume de ses ventes ou regagner sa part de marché. Les circonstances dans lesquelles se produit l'accroissement des importations - c'est-à-dire les conditions dans lesquelles les produits sont importés - peuvent aussi avoir des effets dommageables immédiats. Dans l'un ou l'autre cas, la branche de production subira immédiatement une baisse de ses revenus et de ses bénéfices, et probablement de sa marge bénéficiaire. La baisse des revenus est également susceptible de réduire les liquidités de la branche de production. Ces effets immédiats peuvent aussi se traduire par des effets à long terme. Une branche de production enregistrant une diminution de ses revenus, du volume de ses ventes, de ses prix et/ou de ses bénéfices qui est liée aux importations aura moins de fonds à consacrer à l'achat des nouveaux équipements ou installations nécessaires, à l'entretien des équipements et installations existants, à l'amélioration de la formation des employés ou à la mise en œuvre de programmes de réduction des coûts. La branche de production peut devoir se séparer d'employés compétents ou réduire ses dépenses en recherche et développement nécessaires pour que ses produits demeurent compétitifs. Les pertes qu'elle subit peuvent l'obliger à faire des ponctions sur ses réserves de liquidités. Face à cette détérioration de la situation financière de la branche de production, les créanciers peuvent exiger des taux d'intérêt plus élevés (pour tenir compte du risque accru de défaut de paiement) ou refuser carrément d'accorder des prêts. Pour les producteurs dont les actions sont cotées en bourse, il est probable que le cours de leurs actions baissera, ce qui réduira leur capacité de financer de nouveaux projets par des émissions d'actions. Selon les États-Unis, outre leurs effets sur les prix, le volume des ventes et les revenus de la branche de production nationale, les importations auront des effets sur les conditions fondamentales dans lesquelles opère la branche de production – ses actifs, ses réserves de liquidités, les employés qu'elle a formés et sa capacité de lever des capitaux. Si rien n'est fait pour remédier aux effets immédiats des importations, ces conditions fondamentales s'aggraveront progressivement. Les États-Unis qualifient ce phénomène d'accumulation des effets dommageables, et ils font valoir que les données recueillies par l'USITC montrent à quel point les effets dommageables des importations peuvent s'accumuler.³³⁸⁴

7.1468 À titre d'illustration, les États-Unis font observer que la situation des CPLPAC nationaux s'est détériorée tout au long de la période visée par l'enquête, ce qui contraste fortement avec la hausse constante et importante de la demande qui a aussi marqué cette période.³³⁸⁵ En 1996 et 1997, la branche de production nationale a enregistré des bénéfices d'exploitation satisfaisants et elle a effectué d'importants investissements en équipement alors que le marché intérieur était en expansion. Au cours de la dernière partie de la période visée par l'enquête, la situation de la branche de production s'est toutefois fortement détériorée, au point où des pertes importantes ont été subies à la fin même de la période.³³⁸⁶ Ces pertes ont eu d'importants effets négatifs sur les liquidités de la branche de

³³⁸³ Réponse écrite de la Corée à la question n° 46 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁸⁴ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 46 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁸⁵ Rapport de l'USITC, pages 56 et 60.

³³⁸⁶ Les États-Unis estiment qu'en 1996 et 1997, la branche de production nationale avait enregistré un bénéfice d'exploitation positif représentant 4,3 et 6,1 pour cent des ventes, respectivement. Ce pourcentage est tombé à 4,0 pour cent en 1998, et il s'est transformé en des pertes de 0,7 pour cent en 1999 et de 1,4 pour cent

production nationale. En 1996, la branche de production des CPLPAC disposait de liquidités de 2,1 milliards de dollars EU, qui sont passées à 2,7 milliards de dollars EU en 1997 avant de descendre à 2,1 milliards de dollars EU en 1998. En 1999, les liquidités étaient tombées à 0,9 milliard de dollars EU (soit à peine un tiers du niveau de 1997) et elles ont encore baissé en 2000 pour s'établir à 0,7 milliard de dollars EU. Au premier semestre de 2001, les liquidités de la branche de production nationale étaient devenues négatives et s'établissaient à 0,8 milliard de dollars EU, comparativement à des liquidités positives de 1,2 milliard de dollars EU au cours des six premiers mois de 2000.³³⁸⁷ Le revenu d'exploitation s'est transformé en une perte d'exploitation et le solde positif des liquidités en un solde négatif au moment où baissait la VUM des expéditions commerciales de CPLPAC. En 1996, la VUM des CPLPAC s'établissait à 470 dollars EU. En 2000, elle avait baissé de 11 pour cent pour tomber à 418 dollars EU. Au premier semestre de 2001, la VUM des CPLPAC était tombée à 373 dollars EU, ce qui représentait une baisse de prix de 20 pour cent depuis 1996.³³⁸⁸ Le nombre de travailleurs de la production est demeuré stable entre 1996 et 1998, mais par la suite, entre 1998 et 1999, le nombre de travailleurs affectés à la production et à des tâches connexes avait chuté de plus de 4 000, soit de plus de 4,2 pour cent.³³⁸⁹ Le nombre d'heures travaillées a connu la même évolution. Le nombre d'heures travaillées et le nombre de travailleurs affectés à la production et à des tâches connexes ont tous deux été plus faibles au premier semestre de 2001 qu'au premier semestre de 2000. Alors que se détérioraient les résultats financiers de la branche de production, les dépenses d'équipement ont elles aussi diminué. Entre 1996 et 1998, la branche de production nationale a consacré 2,3 milliards, 2,5 milliards et 2,3 milliards de dollars EU aux dépenses d'équipement, respectivement. En 1999, ces investissements étaient tombés à 1,8 milliard de dollars EU, puis à 1,5 milliard de dollars EU en 2000. Si l'on compare les données de la période intermédiaire pour 2000 et 2001, on constate une autre diminution, les dépenses ayant totalisé 478 millions de dollars EU au premier semestre de 2000, comparativement à 361 millions de dollars EU au cours de la même période en 2001.^{3390 3391}

7.1469 De la même manière, pour les barres d'armature, les États-Unis indiquent que les importations ont culminé en 1999 et qu'elles sont demeurées à des niveaux élevés par la suite. Cependant, même lorsqu'elles ont quelque peu ralenti au cours de la période intermédiaire de 2001, les importations ont continué d'avoir des effets dommageables qui se sont conjugués aux effets dommageables accumulés et continus des importations des années précédentes. Plus précisément, les importations de barres d'armature (y compris et non compris les importations en provenance de pays membres de l'ALENA) ont atteint un sommet en 1999, l'avant-dernière année de la période visée par l'enquête. Les importations totales de barres d'armature se sont élevées à 1,83 million de tonnes cette année-là, soit une hausse de plus de 300 pour cent par rapport aux niveaux de 1996. Les importations totales ont ensuite légèrement baissé pour descendre à 1,67 million de tonnes en 2000, avant de remonter à

en 2000. Au premier semestre de 2001, la perte d'exploitation a brusquement atteint 11,5 pour cent. Rapport de l'USITC, page 53. En dollars, la branche de production nationale a affiché un revenu d'exploitation de 1,2 milliard de dollars EU en 1996 qui s'est élevé à 1,8 milliard de dollars EU en 1997, puis qui est tombé à 1,1 milliard de dollars EU en 1998. Par la suite, le revenu d'exploitation s'est transformé en des pertes sans cesse croissantes – 181 millions de dollars EU en 1999 et 370 millions de dollars EU en 2000. Au cours des six premiers mois de 2001, la perte d'exploitation a atteint 1,3 milliard de dollars EU, comparativement à un revenu d'exploitation de 538 millions de dollars EU au cours des six premiers mois de 2000. Rapport de l'USITC, FLAT, pages 24 à 28, tableaux FLAT-20 à FLAT-25.

³³⁸⁷ *Ibid.*

³³⁸⁸ Rapport de l'USITC, page 53.

³³⁸⁹ Rapport de l'USITC, page 54.

³³⁹⁰ Rapport de l'USITC, FLAT, pages 24 à 28, tableaux FLAT-20 à FLAT-25. Les États-Unis obtiennent ces chiffres en additionnant les dépenses d'équipement qui ont été déclarées.

³³⁹¹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 46 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

852 000 tonnes au cours de la période intermédiaire de 2001.³³⁹² Même si elles ont atteint un sommet en 1999, les importations de barres d'armature sont restées à des niveaux sensiblement plus élevés en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001 qu'entre 1996 et 1998. Selon les États-Unis, cela a eu pour effet de faire chuter les prix en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001 à des niveaux encore plus bas qu'en 1999. Les valeurs unitaires des expéditions nationales sont tombées de 274 dollars EU/tonne en 1999 à 269 dollars EU/tonne en 2000 et à 265 dollars EU/tonne au cours de la période intermédiaire de 2001, les producteurs nationaux ayant dû réduire leurs prix face aux niveaux sans cesse plus élevés des importations. (La valeur des ventes commerciales nettes est également descendue à un niveau plancher de 266 dollars EU/tonne en 2000 et au cours de la période intermédiaire de 2001. Produits en acier, volume 2, LONG, page 35.) La valeur unitaire des barres d'armature a encore baissé de 9 dollars EU par tonne entre 1999 et juin 2001, alors que les importations étaient légèrement redescendues du sommet atteint en 1999.³³⁹³ Les producteurs de barres d'armature des États-Unis ont déclaré un faible revenu d'exploitation de 43,9 millions de dollars EU en 1999, l'année où les importations ont atteint leur sommet. Cependant, le niveau continuellement élevé des importations conjugué aux réductions des prix de vente s'est traduit par une perte d'exploitation de 59,9 millions de dollars EU en 2000.³³⁹⁴ En pourcentage des ventes commerciales nettes, le bénéfice d'exploitation de la branche de production, qui s'établissait à 5,0 pour cent en 1999, s'est transformé en une perte d'exploitation de 1,6 pour cent. Par suite de la chute de la rentabilité, les liquidités et les dépenses d'équipement et de R&D sont descendues à leurs plus bas niveaux en 2000. Les dépenses d'équipement sont tombées de 108 millions de dollars EU en 1996 à 62,1 millions de dollars EU en 1999, puis à 49,4 millions de dollars EU en 2000.³³⁹⁵ Comme les grandes dépenses d'équipement doivent être planifiées dans la sidérurgie, les États-Unis allèguent qu'il faut s'attendre que la poussée des importations au début de la période visée par l'enquête oblige les producteurs nationaux à réduire leurs dépenses d'équipement vers la fin de la période. (En fait, étant donné les délais d'exécution des dépenses d'équipement, le fait qu'une poussée des importations se produise en même temps exactement qu'une baisse des dépenses ne saurait être qu'une pure coïncidence.)³³⁹⁶

7.1470 Pour le Japon et la Corée³³⁹⁷, la mesure corrective doit se limiter à l'accroissement des importations parce que c'est ce que signifie la "proportionnalité". L'ajustement doit se faire en fonction des accroissements des importations et non des autres conditions du marché, etc. Somme toute, la branche de production doit être en position de soutenir la concurrence des importations après le retrait de la mesure de protection. Ce "répit temporaire" que fournissent les sauvegardes doit permettre de s'ajuster à la concurrence d'un accroissement des importations. La Corée ajoute³³⁹⁸ que le fait de donner à entendre que l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas que la mesure de protection doit être adaptée à la capacité de la branche de production de s'ajuster à l'accroissement des importations va à l'encontre du but et de l'objet de l'Accord sur les sauvegardes. Premièrement, l'article 5:1 est assez clair – l'imposition d'une mesure de protection est subordonnée à deux conditions mutuelles – la mesure de protection doit se limiter à la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement à l'accroissement des importations. En outre, il serait

³³⁹² Rapport de l'USITC, LONG, page 11.

³³⁹³ Rapport de l'USITC, LONG, page 23.

³³⁹⁴ Rapport de l'USITC, LONG, page 35.

³³⁹⁵ Rapport de l'USITC, LONG, page 35.

³³⁹⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 46 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁹⁷ Réponses écrites du Japon et de la Corée à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³³⁹⁸ Observations additionnelles de la Corée sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

contraire à l'objet et au but tout entier de l'Accord sur les sauvegardes qu'elle ne se limite pas à la protection nécessaire pour permettre un ajustement à l'accroissement des importations. Si l'on prend la situation extrême, à savoir qu'une branche de production soit incapable de s'ajuster à l'accroissement des importations, il n'y aurait aucune raison d'accorder une protection; la nécessité de prendre une "mesure d'urgence" serait inexistante. Dans son préambule, l'Accord sur les sauvegardes reconferme "l'importance de l'ajustement structurel et la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux". (Si une branche de production ne peut pas s'ajuster à la concurrence des importations, il devrait y avoir un ajustement structurel.) L'article 7:2 de l'Accord sur les sauvegardes reprend les deux conditions auxquelles est subordonné l'octroi d'une protection (à savoir il existe des "éléments de preuve" selon lesquels la branche de production procède à des ajustements) et l'article 7:4 indique clairement qu'il faudrait faire tous les efforts possibles pour faciliter l'ajustement en libéralisant progressivement la mesure. Autrement dit, pris dans leur ensemble, les termes de l'Accord sur les sauvegardes indiquent clairement que la facilitation de l'ajustement à l'accroissement des importations doit être un facteur primordial pour établir le niveau de la protection, libéraliser le niveau de la protection ou accorder la protection. Logiquement, l'ajustement de la branche de production à la concurrence des importations doit être l'objectif de la mesure, et toute mesure corrective qui va au-delà de la protection nécessaire pour réaliser cet objectif ne serait pas limitée à la mesure dans laquelle il est admissible de l'appliquer. On trouve d'autres éléments de preuve que c'est à la concurrence des importations que doit s'effectuer un tel ajustement à l'article 7:4, qui dispose que la mesure devrait être libéralisée (c'est-à-dire que les restrictions des importations devraient être assouplies) afin de "faciliter l'ajustement". Il est évident que la protection est progressivement retirée pour que l'ajustement se fasse à la concurrence des importations. Pour s'y conformer, il faudrait constater que la branche de production peut s'ajuster à la concurrence des importations et qu'elle dispose d'un plan pour le faire, afin qu'une telle constatation soit dûment étayée par les faits. Dans certaines circonstances, des importations peuvent causer un dommage à une branche de production, mais comme celle-ci ne peut pas s'ajuster, il ne serait pas justifié de lui accorder une protection. Autrement dit, les deux prescriptions de l'article 5:1 limitent la mesure dans laquelle il est admissible d'accorder une protection, de sorte que l'une ou l'autre prescription pourrait avoir pour effet de limiter ou de réduire la mesure dans laquelle il est admissible d'imposer la mesure. La Corée fait observer que, de toute façon, aucun élément de preuve n'a été versé au dossier et aucun élément de preuve n'a même été présenté par les États-Unis au Groupe spécial pour indiquer de quelle manière la protection était nécessaire pour permettre un quelconque ajustement, et encore moins pour permettre un ajustement à l'accroissement des importations uniquement. Les États-Unis ont même nié que l'ajustement avait été une considération pour établir le niveau de la protection.^{3399 3400}

7.1471 La Chine estime que, s'il est question de "faciliter les ajustements" à l'article 5:1, cela peut signifier le fait de relâcher la pression exercée par l'accroissement des importations sur la branche de production nationale. Comme les mesures ne peuvent s'appliquer que dans la mesure nécessaire pour réparer le dommage causé par la poussée des importations, l'ajustement ne devrait pas concerner les importations qui se situent en deçà du niveau à partir duquel peuvent être appliquées les mesures de sauvegarde.³⁴⁰¹

7.1472 Les États-Unis contestent les assertions de la Corée selon lesquelles "[p]our s'y conformer, il faudrait constater que la branche de production peut s'ajuster à la concurrence des importations et qu'elle dispose d'un plan pour le faire". Pour les États-Unis, aucune disposition de l'Accord sur les

³³⁹⁹ Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphe 119.

³⁴⁰⁰ Réponse écrite du Japon et de la Corée à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁰¹ Réponse écrite de la Chine à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

sauvegardes ne prescrit qu'une branche de production présente un plan d'ajustement, ni que les autorités compétentes (ou le Membre lui-même) déterminent que la branche de production "peut s'ajuster". L'article 4:2 a) indique clairement ce que doivent considérer les autorités compétentes - "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de [la] branche [de production]". Ledit article établit que cette obligation fait partie de "l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave". Il ne mentionne pas la facilitation de l'ajustement. Par conséquent, les facteurs "pertinents" sont ceux qui se rapportent au dommage ou au lien de causalité. La capacité de la branche de production de s'ajuster à la concurrence des importations (ou tous plans d'ajustement de la branche de production) ne fait pas progresser cette enquête et n'est donc pas "pertinente" au sens de l'article 4:2 a). Les États-Unis font observer que l'article 5:1 traite de l'imposition des mesures de sauvegarde et qu'il n'exige pas l'examen de facteurs particuliers. Il n'oblige donc pas un Membre à examiner la capacité de la branche de production de s'ajuster, ni n'exige de la branche de production nationale qu'elle présente un plan d'ajustement. Le fait de lire dans l'Accord sur les sauvegardes qu'il exige que la branche de production dans son ensemble s'entende sur les efforts d'ajustement à entreprendre donnerait en fait à entendre qu'il existe dans l'Accord une obligation de créer des cartels ou une acceptation des ententes collusoires entre les producteurs nationaux. Aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes n'étaye une telle conclusion.³⁴⁰²

7.1473 Au sujet également de l'assertion de la Corée, on ne sait pas très bien dans quelle disposition exactement la Corée considère qu'une telle conformité est prescrite. La Corée relève aussi que l'article 7:2 exige des éléments de preuve que la branche de production "procède à des ajustements", et que l'article 7:4 prescrit la libéralisation progressive de la mesure "afin de faciliter l'ajustement"³⁴⁰³, et les États-Unis estiment que la Corée n'explique pas de quelle manière l'une ou l'autre de ces obligations est pertinente à la décision initiale consistant à déterminer si et dans quelle mesure doit s'appliquer une mesure de sauvegarde. En fait, l'article 7:2 envisage une analyse de l'efficacité de la mesure après sa mise en place, et il est certain qu'un Membre ne peut pas effectuer une telle analyse avant d'appliquer la mesure. L'article 7:4, qui ne fait pas l'objet d'une allégation formulée par l'une quelconque des parties, traite de la réduction du niveau d'application d'une mesure après son entrée en vigueur initiale. Il est difficile de concevoir comment cette disposition s'appliquerait à la décision concernant le niveau initial d'application d'une mesure, plutôt qu'à toute réduction subséquente de son application. De toute façon, un plan d'ajustement ou des constatations avant application concernant l'ajustement ne sont pas nécessaires pour qu'un Membre détermine ultérieurement s'il a été procédé à un ajustement. Par conséquent, un Membre n'est pas tenu de demander un plan d'ajustement de la branche de production ni de faire une constatation selon laquelle la branche de production "peut s'ajuster" afin de "se conformer" aux dispositions de l'article 7:2 et 7:4.³⁴⁰⁴

7.1474 Les États-Unis ajoutent que la Corée affirme que l'expression "faciliter l'ajustement" figurant à l'article 5:1 signifie que "la branche de production doit être en position de soutenir la concurrence des importations après le retrait de la mesure de protection" et que "le répit temporaire que fournissent les sauvegardes doit servir à s'ajuster à la concurrence d'un accroissement des importations".³⁴⁰⁵ Ces affirmations prennent l'objectif d'une mesure de sauvegarde, qui est de faciliter l'ajustement de la

³⁴⁰² Observations additionnelles des États-Unis sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁰³ Réponse écrite de la Corée à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁰⁴ Observations additionnelles des États-Unis sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁰⁵ Réponse écrite de la Corée à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

branche de production nationale à la concurrence des importations, pour une obligation. Un Membre ne peut pas garantir à l'avance qu'une mesure de sauvegarde permettra de réaliser un plein ajustement à la concurrence des importations. D'autres facteurs pourraient nuire à l'efficacité d'une mesure. Les États-Unis estiment que l'interprétation de la Corée ne tiendrait pas non plus compte du terme "faciliter". Ainsi que l'indiquent les Communautés européennes et le Brésil, le terme "faciliter" (faciliter) signifie "make easy or easier; promote, help forward (an action, result, etc.)" (rendre facile ou plus facile; favoriser, faire avancer (une action, un résultat, etc.)).³⁴⁰⁶ De plus, selon les Communautés européennes, "il suppose donc une contribution à un résultat – et non la garantie d'un résultat".³⁴⁰⁷ Par conséquent, l'article 5:1 ne peut pas être interprété comme obligeant un Membre à s'assurer, avant de prendre une mesure de sauvegarde, que la branche de production pourra soutenir la concurrence des importations après le retrait d'une mesure de sauvegarde.³⁴⁰⁸

7.1475 Les États-Unis font valoir que, par conséquent, l'article 5:1 n'étaye pas le point de vue de la Corée selon lequel un Membre devrait exiger de la branche de production nationale qu'elle présente un plan d'ajustement et établir une constatation à l'effet que la branche de production peut s'ajuster. Les articles 5:1, 7:2 et 7:4 sont les seules dispositions des accords visés de l'OMC qui figurent dans la réponse de la Corée. Comme ils n'étaient pas l'argument de la Corée, le Groupe spécial devrait rejeter cet argument. Enfin, même si l'article 5:1 n'exige pas de plans d'ajustement ni d'analyse de la capacité de la branche de production de s'ajuster, la législation des États-Unis en matière de sauvegardes envisage la présentation de plans d'ajustement par les producteurs nationaux.³⁴⁰⁹ Bon nombre des producteurs nationaux des dix produits faisant l'objet des mesures de sauvegarde visant l'acier ont présenté des plans. En outre, l'USITC a demandé aux producteurs d'indiquer les mesures qu'ils prendraient pour s'ajuster à la concurrence des importations. Les producteurs ont fourni ces renseignements sous la forme principalement d'objectifs particuliers à leur entreprise (et généralement confidentiels).^{3410 3411}

³⁴⁰⁶ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond, dans laquelle est cité le New Shorter Oxford English Dictionary (version électronique) (janvier 1997). Le Brésil soulève une question similaire dans sa réponse écrite à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁰⁷ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond; le Brésil soulève une question similaire dans sa réponse écrite à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond. "Les États-Unis souscrivent à cette interprétation du terme "faciliter". (En fait, la définition est citée au paragraphe 1025 de la première communication écrite des États-Unis.) Cependant, les États-Unis marquent leur désaccord avec la conclusion des Communautés européennes et du Brésil selon laquelle cela signifie que la capacité d'un Membre de faciliter l'ajustement à la concurrence des importations est délimitée par la nécessité de prévenir ou de réparer un dommage grave. Si l'expression "rendre plus facile" ou "favoriser" l'ajustement aux effets dommageables des importations (par opposition aux effets des autres facteurs ayant des effets dommageables) exigeait l'application d'une mesure au-delà de la mesure nécessaire pour réparer les effets dommageables des importations, l'article 5:1 permettrait l'application d'une telle mesure."

³⁴⁰⁸ Observations additionnelles des États-Unis sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁰⁹ Article 202 a) 4) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur, 19 U.S.C., § 2252 a) 4) ("Un requérant au sens du paragraphe 1) peut présenter à la Commission et au Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales ... soit la requête, soit à tout moment dans un délai de 120 jours après la date du dépôt de la requête, un plan visant à faciliter l'ajustement positif à la concurrence des importations".) Bien entendu, le fait que la législation des États-Unis – qui est indépendante de l'Accord sur les sauvegardes ou de l'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 – envisage des plans d'ajustement ne fait pas de ceux-ci une obligation internationale.

³⁴¹⁰ On trouvera un résumé de ces plans aux pages 361 et 362, 374, 382, 389, 396, 403 et 412 du rapport de l'USITC. Les efforts d'ajustement proposés sont présentés sous forme de tableaux dans FLAT, page 78; LONG, pages 102 et 103; TUBULAR, page 66; et STAINLESS, page 91 du rapport de l'USITC.

7.1476 Les États-Unis contestent également l'affirmation de la Corée selon laquelle "aucun élément de preuve n'a été versé au dossier et aucun élément de preuve n'a même été présenté par les États-Unis au Groupe spécial pour indiquer de quelle manière la protection était nécessaire pour permettre un quelconque ajustement, et encore moins pour permettre un ajustement à l'accroissement des importations uniquement". Les États-Unis relèvent plutôt que le dossier renferme en fait de tels éléments de preuve. En ce qui concerne les CPLPAC, les barres laminées à chaud, les barres parachevées à froid, les barres d'armature, les tubes et tuyaux soudés, les ABJT, les barres en aciers inoxydables et les fils machine en aciers inoxydables, la majorité des membres de l'USITC a constaté que les importations étaient vendues à des prix inférieurs à ceux des produits nationaux, et que cette situation avait un effet négatif sur les prix des producteurs nationaux.³⁴¹² L'USITC a en outre constaté que la réduction des prix contribuait à faire baisser la rentabilité. Enfin, l'USITC a constaté que les initiatives des branches de production nationales en matière d'équipement, et de recherche et développement s'en ressentaient. Pour chacun des produits, les données concernant les volumes et les valeurs des importations montrent que les producteurs étrangers étaient disposés à augmenter considérablement leurs ventes de ces produits à bas prix et qu'ils pouvaient le faire. Pour les États-Unis, le mécanisme visant à empêcher des hausses des prix et à déprimer les prix est évident. Lorsque les importations accrues se vendent à des prix inférieurs à ceux des produits nationaux comparables, les acheteurs peuvent opter pour les importations à moindre prix. Menacés de perdre des ventes, les producteurs nationaux peuvent être obligés d'abaisser leurs prix. Tant que les importations sont écoulées sur le marché à des prix inférieurs à ceux des produits nationaux comparables, il est difficile, voire impossible, pour les producteurs nationaux d'améliorer leur situation en relevant leurs prix. En montrant que les importations peuvent s'accroître de façon spectaculaire, leur poussée récente rendrait vraisemblables les menaces des consommateurs de remplacer les ventes de produits nationaux par des importations et elle leur permettrait d'être mieux en mesure d'obtenir des réductions de prix. L'effet sur la capacité de la branche de production de s'ajuster est tout aussi évident. Une branche de production dont la rentabilité est faible ou négative ne peut pas mobiliser les fonds nécessaires au financement de l'ajustement. Les banques ne lui consentiront pas de prêts et les investisseurs ne lui fourniront pas les capitaux nécessaires à la restructuration, à l'achat d'équipement plus efficient, au recyclage des travailleurs, ou à l'adoption de toute autre mesure susceptible de faciliter l'ajustement.³⁴¹³

7.1477 Les États-Unis font valoir qu'il ne fait aucun doute que l'application des mesures de sauvegarde faciliterait l'ajustement de la branche de production. Une hausse du prix des importations atténuerait les effets négatifs sur les prix des producteurs nationaux, ce qui permettrait vraisemblablement de redresser la rentabilité. Les données versées au dossier de l'USITC montrent que, du moins au premier semestre de 2001, les conditions en vigueur sur le marché n'étaient pas telles que les prix des importations auraient d'eux-mêmes suffisamment augmenté. Une mesure de sauvegarde permettrait de soutenir les prix des importations et de relâcher les pressions exercées sur les prix des producteurs nationaux. Aucune partie n'a proposé d'autres moyens pour relever les prix intérieurs et les prix des importations. Par conséquent, les mesures de sauvegarde étaient nécessaires pour faire augmenter les prix intérieurs et pour fournir ainsi les fonds qui faciliteraient l'ajustement. Il ne faudrait pas craindre que les mesures tarifaires appliquées par les États-Unis prennent également en compte les effets d'autres causes dont il est supposé qu'elles avaient un effet négatif sur les diverses branches de production. Par exemple, les mesures tarifaires n'élimineraient pas la capacité

³⁴¹¹ Observations additionnelles des États-Unis sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴¹² Rapport de l'USITC, pages 61 et 62, 97, 106, 113, 163, 176, 211, et 220 et 221.

³⁴¹³ Observations additionnelles des États-Unis sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

excédentaire, ne relanceraient pas une demande léthargique ni ne régleraient les problèmes auxquels étaient prétendument confrontés des producteurs particuliers. Il est donc clair que les mesures de sauvegarde visant l'acier faciliteront l'ajustement de la branche de production à la concurrence des importations.³⁴¹⁴

7.1478 Enfin, les États-Unis³⁴¹⁵ contestent l'affirmation de la Corée selon laquelle "[l]es États-Unis ont même nié que l'ajustement avait été une considération pour établir le niveau de la protection". Pour les États-Unis, cette affirmation représente en quelque sorte un revirement de position, du fait que les plaignants avaient auparavant fait valoir que les États-Unis s'attachaient à la nécessité de faciliter l'ajustement et ne tenaient pas compte de la prévention ou de la réparation du dommage grave.³⁴¹⁶ Le seul argument que cite la Corée à l'appui de sa qualification entièrement opposée de la position des États-Unis figure au paragraphe 119 de la deuxième déclaration orale des États-Unis.³⁴¹⁷ Ce paragraphe est libellé comme suit:

"Ainsi que nous l'avons indiqué dans notre première communication écrite, nos opérations numériques sont fondées uniquement sur la réparation des effets dommageables de l'accroissement des importations tels qu'ils sont définis par l'USITC, et elles n'établissent pas que l'ajustement à la concurrence des importations exigeait l'application de la mesure de sauvegarde *au-delà de cette mesure*." (pas d'italique dans l'original)

Cependant, la Corée passe sous silence le paragraphe précédent, où il est dit ce qui suit:

"Il est également clair que les notions de réparation du dommage grave et de facilitation de l'ajustement se chevauchent dans une certaine mesure. Le fait de "rectifier" les effets dommageables de l'accroissement des importations ou d'y "remédier" fournira à la branche de production les ressources qui lui permettront de mieux faire face à la concurrence des importations au moment du retrait de la mesure de sauvegarde. En fait, c'est l'objet même d'une mesure de sauvegarde – accorder un répit temporaire pour que la branche de production *puisse* s'ajuster."³⁴¹⁸

7.1479 Ces deux paragraphes indiquent que les États-Unis ont effectivement envisagé la nécessité de faciliter l'ajustement à la concurrence des importations lorsqu'ils ont décidé d'appliquer les mesures de sauvegarde visant l'acier. Cela a été clair dès le début. Dans la Proclamation n° 7529, en vertu de laquelle ont été établies les mesures, le Président "a déterminé que les mesures de sauvegarde sont susceptibles d'aider la branche de production nationale à opérer un ajustement positif à la concurrence

³⁴¹⁴ Observations additionnelles des États-Unis sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴¹⁵ Observations additionnelles des États-Unis sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴¹⁶ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 509 ("La seule indication que nous ayons dans la Proclamation présidentielle du but visé par les mesures de sauvegarde des États-Unis est que ces mesures étaient destinées à aider la branche de production nationale à opérer un ajustement positif à la concurrence des importations et que leurs avantages économiques et sociaux étaient supérieurs aux coûts.") Les Communautés européennes développent cette allégation aux paragraphes 510 à 512 de cette communication.

³⁴¹⁷ Réponse écrite de la Corée à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond, note de bas de page 86.

³⁴¹⁸ Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphe 118.

des importations".³⁴¹⁹ Ces deux paragraphes indiquent également que les États-Unis n'ont pas considéré que dans la procédure en question la nécessité de faciliter l'ajustement était un facteur montrant que l'une quelconque des mesures de sauvegarde visant l'acier devrait s'appliquer au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer les effets dommageables imputables à l'accroissement des importations. Les États-Unis insistent sur le fait qu'ils ont montré qu'au titre de l'article 5:1, la prévention ou la réparation du dommage grave et la facilitation de l'ajustement sont des justifications additives pour l'application d'une mesure de sauvegarde. Par conséquent, l'examen de l'article 5:1 a consisté essentiellement à confirmer que les mesures de sauvegarde visant l'acier n'étaient appliquées que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave. C'est également sur ce point qu'avait porté l'analyse de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*.³⁴²⁰ Les États-Unis sont d'avis que les mesures correctives appliquées à l'intérieur de cette limite, tout comme chacune des mesures de sauvegarde visant l'acier, seront tout aussi nécessaires pour faciliter l'ajustement. Par conséquent, il n'était pas nécessaire dans le présent différend d'examiner si la facilitation de l'ajustement justifierait l'application de l'une des mesures à un niveau supérieur. Cela ne donne nullement à entendre que les mesures de sauvegarde visant l'acier, qui ont été appliquées à un niveau égal ou inférieur à celui nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave, ne faciliteraient pas l'ajustement.³⁴²¹

7.1480 Les États-Unis concluent que, bien souvent, une mesure de sauvegarde qui prévient ou répare un dommage grave fournirait aussi la totalité ou la plupart des ressources dont a besoin la branche de production pour faciliter l'ajustement à un accroissement des importations qui s'effectue à des conditions telles qu'il cause un dommage grave. Dans certaines situations, la branche de production peut avoir besoin d'effectuer des investissements particuliers ou d'atteindre un niveau d'investissement particulier pour s'ajuster aux effets dommageables de l'accroissement des importations. Si une mesure qui prévient ou répare pleinement les effets dommageables d'un accroissement des importations ne répond pas à ces besoins, il devrait être possible de relever le niveau de la mesure de sauvegarde pour le faire. Les États-Unis sont d'avis qu'ils n'ont pas relevé de cette manière les niveaux des mesures de sauvegarde visant l'acier.³⁴²²

7.1481 Les plaignants³⁴²³ font valoir que puisque le fait de "faciliter l'ajustement" est une prescription additionnelle qui s'ajoute à la limitation de la mesure corrective à la mesure nécessaire pour remédier au dommage causé par l'accroissement des importations, les mesures de sauvegarde ne peuvent pas dépasser le moindre de ce qui est nécessaire pour prévenir le dommage causé par l'accroissement des importations ou de ce qui est nécessaire pour faciliter l'ajustement. Une branche de production nationale sera souvent en position de s'ajuster elle-même à l'accroissement des importations sans avoir besoin de mesures de sauvegarde. Dans ces situations, l'article 5:1 indique clairement qu'aucune mesure de sauvegarde n'est autorisée. En fait, le mot "faciliter" signifie: rendre facile ou plus facile;

³⁴¹⁹ Proclamation n° 7529 du 5 mars 2002, 67 Federal Register 10553, 10555, 14^{ème} considérant (7 mars 2002).

³⁴²⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 237 à 262. En fait, la Norvège reconnaît que l'Organe d'appel n'avait pas besoin de traiter du rôle de la facilitation de l'ajustement dans son analyse de l'article 5:1; réponse écrite de la Norvège à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond; deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom des plaignants, paragraphes 15 à 17.

³⁴²¹ Observations additionnelles des États-Unis sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴²² Observations additionnelles des États-Unis sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴²³ Réponses écrites des plaignants à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond; deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom des plaignants, paragraphes 16 et 17.

favoriser, faire avancer (une action, un résultat, etc.).³⁴²⁴ Il suppose donc une contribution à un résultat – et non la garantie d'un résultat. De même, le préambule de l'Accord sur les sauvegardes rappelle la nécessité d'équilibrer "l'importance de l'ajustement structurel" et "la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux". Conformément à ces objectifs, une mesure qui prévient ou répare un dommage grave, mais qui n'est pas nécessaire pour faciliter l'ajustement est une mesure excessive. Par conséquent, pour justifier le niveau d'une mesure de sauvegarde, il faut à la fois montrer qu'elle est nécessaire pour réparer le dommage et qu'elle est nécessaire pour faciliter l'ajustement – et qu'elle le facilitera. La dernière prescription présuppose une analyse de l'ajustement qui est nécessaire et possible.

7.1482 Les Communautés européennes font valoir qu'en supposant que toute mesure requise pour réparer un dommage grave sera également tout aussi nécessaire pour faciliter l'ajustement, les États-Unis montrent qu'ils ne prennent pas en compte la propre capacité de la branche de production de s'ajuster, mais qu'ils imputent aux importations toute la mesure qu'ils jugent nécessaire pour éliminer l'effet d'un accroissement des importations (c'est-à-dire, selon eux, l'effet des importations qui se trouvent avoir crû dans une certaine mesure). Par ailleurs, en présumant qu'"une branche de production [bénéficiant d']une mesure de sauvegarde mettrait à profit toute amélioration de sa position financière pour faire avancer les préparatifs en prévision du retrait imminent de la mesure de protection temporaire contre les importations" et, par conséquent, que la protection accordée servira en fait à faciliter l'ajustement, les États-Unis ne tiennent aucun compte de la question de savoir si la mesure dans laquelle est accordée la protection peut aller au-delà de ce qui est nécessaire pour faciliter l'ajustement.³⁴²⁵

7.1483 Les Communautés européennes et la Corée relèvent en outre que les États-Unis allèguent à maintes reprises que: "[l]e niveau d'application des mesures n'a pas été relevé pour faciliter l'ajustement."³⁴²⁶ Cependant, pour justifier le niveau des mesures de sauvegarde, le Président indique qu'elles ont été conçues pour "aider la branche de production nationale à opérer un ajustement positif à la concurrence des importations et que leurs avantages économiques et sociaux seront supérieurs aux coûts".^{3427 3428}

7.1484 Pour la Nouvelle-Zélande, l'article 5:1 dispose que la mesure ne peut être prise que dans la mesure nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. En conséquence, il n'est pas autorisé de prendre une mesure qui peut être nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave, mais qui ne faciliterait pas l'ajustement à l'accroissement des importations découlant de la concession tarifaire pertinente. Une telle interprétation ressort clairement de la constatation de l'Organe d'appel selon laquelle l'article 5:1 impose à un Membre l'obligation de faire en sorte que la mesure appliquée est "proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".³⁴²⁹ Tel que mentionné ci-dessus, c'est ce qu'a reconnu l'USITC dans le cadre de sa recommandation visant l'application d'un droit de douane de 20 pour cent pour certains produits plats en acier lorsqu'elle a conclu que certaines des

³⁴²⁴ New Shorter Oxford English Dictionary (version électronique), janvier 1997.

³⁴²⁵ Observations additionnelles des Communautés européennes sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴²⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴²⁷ Paragraphe 14 de la Proclamation présidentielle n° 7529 du 5 mars 2002 (pièce n° 13 des coplaignants).

³⁴²⁸ Observations additionnelles des Communautés européennes et de la Corée sur la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴²⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 96.

propositions prévoyant l'imposition de droits de douane plus élevés "n'anticipent pas clairement la réduction de la capacité et les fermetures qui, tel qu'envisagé précédemment, sont nécessaires au redressement de la branche de production".³⁴³⁰ Il en découle donc que l'imposition par le Président d'un droit de douane plus élevé de 30 pour cent n'est pas en fait nécessaire pour faciliter l'ajustement, et qu'elle aurait en fait l'effet contraire prédit par l'USITC.

7.1485 Les États-Unis font valoir que le point de vue selon lequel "il n'est pas autorisé de prendre une mesure qui peut être nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave, mais qui ne faciliterait pas l'ajustement à l'accroissement des importations découlant de la concession tarifaire pertinente"³⁴³¹ signifierait qu'une mesure ne pourrait être appliquée que dans la mesure nécessaire pour réaliser le moindre de la prévention ou réparation du dommage grave ou de la facilitation de l'ajustement. D'un point de vue pratique, il est difficile de concevoir comment une mesure qui serait nécessaire pour réparer un dommage grave ne serait pas tout aussi nécessaire pour contribuer à la facilitation de l'ajustement. Si une branche de production continue de subir un dommage grave causé par les importations, on pourrait supposer qu'elle ne s'est pas ajustée à la concurrence des importations. En outre, les États-Unis s'attendraient qu'une branche de production visée par une mesure de sauvegarde mettrait à profit toute amélioration de sa position financière pour faire avancer les préparatifs en prévision du retrait imminent de la mesure de protection temporaire contre les importations. Cependant, selon les États-Unis, la Nouvelle-Zélande estime que les objectifs de la réparation du dommage grave et de la facilitation de l'ajustement étaient incompatibles dans le cas des produits laminés plats en acier. La Nouvelle-Zélande allègue que l'USITC "a reconnu" que les "propositions prévoyant l'imposition de droits de douane plus élevés [que ceux recommandés par l'USITC] "n'anticipent pas clairement la réduction de capacité et les fermetures qui, tel qu'envisagé précédemment, sont nécessaires au redressement de la branche de production"".³⁴³² Pour les États-Unis, la Nouvelle-Zélande interprète de façon erronée l'assertion de l'USITC. Premièrement, la recommandation et l'explication de l'USITC n'ont aucune signification juridique. Deuxièmement, la Commission a soulevé cette question à propos uniquement de "certaines des propositions des branches de production nationales" et elle l'a mentionnée dans une note de bas de page d'une section qui concernait tous les produits, plutôt que les CPLPAC.³⁴³³ En tout état de cause, pour chacun des dix produits en acier, le Président a adopté une mesure dont le niveau était inférieur à celui de la mesure proposée par la branche de production nationale. Par conséquent, l'observation faite par l'USITC au sujet de certaines des propositions des branches de production nationales ne s'applique pas aux mesures de sauvegarde établies par le Président, y compris la mesure concernant les CPLPAC. Les États-Unis font aussi valoir qu'en matière d'interprétation, la Nouvelle-Zélande fait une lecture erronée du libellé de l'article 5:1. L'article 5:1 emploie le mot "et" pour relier le fait de "faciliter l'ajustement" à celui de "prévenir ou réparer un dommage grave", ce qui montre que les deux éléments sont additifs. Il ne donne pas à entendre qu'ils se limitent mutuellement. Si ledit article établissait deux critères indépendants, et qu'il exigeait d'un Membre qu'il choisisse le critère qui entraînait l'application de la mesure à son plus bas niveau, il serait libellé de manière à dire quelque chose du genre "un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave mais sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour faciliter l'ajustement". Comme ce n'est pas le cas, les États-Unis soutiennent que l'interprétation que fait la Nouvelle-Zélande de l'article 5:1 est manifestement contraire au principe établi de l'interprétation selon lequel "il ne faut pas lire dans l'Accord des mots qui n'y sont pas".^{3434 3435}

³⁴³⁰ Rapport de l'USITC, volume I, page 358 et note de bas de page 22.

³⁴³¹ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.180.

³⁴³² Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.180.

³⁴³³ Rapport de l'USITC, page 358.

³⁴³⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 250.

d) Point de référence temporel de l'analyse

7.1486 Les États-Unis font valoir que l'article 5:1 exige seulement qu'une mesure ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement, ce que l'Organe d'appel a interprété comme ne désignant que le dommage causé par un accroissement des importations. Par conséquent, le dommage est causé par l'accroissement des importations, et non par les importations elles-mêmes, et la nécessité de s'ajuster aux importations est le point de référence approprié de l'analyse d'une mesure de sauvegarde. Il se pourrait que les effets négatifs des importations aient commencé à se faire sentir en même temps que l'accroissement des importations. Dans ces cas, un Membre peut juger approprié de se reporter à la période au cours de laquelle les importations se sont accrues pour définir le dommage causé par les importations et concevoir une mesure destinée à prévenir ou réparer ce dommage et à faciliter l'ajustement.³⁴³⁶ Les États-Unis ajoutent que deux autres scénarios sont toutefois possibles. Il se pourrait qu'au moment où les importations ont commencé à s'accroître, les conditions de la concurrence étaient telles que les importations n'ont pas eu à l'origine d'effets négatifs sur la branche de production nationale ou que les effets négatifs étaient tellement lents à se faire sentir qu'ils ne constituaient pas encore un dommage grave. Dans ce cas, la période de référence à l'égard de laquelle sera conçue une mesure appropriée pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement peut débuter après le moment où les importations ont commencé à s'accroître.³⁴³⁷ Il est également possible que les importations aient eu des effets négatifs sur la branche de production nationale avant qu'elles ne commencent à s'accroître, et que les effets négatifs des importations et d'autres facteurs se soient transformés en un dommage grave seulement après l'accroissement. Dans ce cas, la période de référence à l'égard de laquelle sera conçue une mesure appropriée pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement peut débuter avant que les importations ne commencent à s'accroître. Bien que cela n'ait été le cas pour aucune des dix mesures de sauvegarde visant l'acier, le Groupe spécial devrait reconnaître dans son analyse de l'article 5:1 que cette éventualité est théoriquement possible. En bref, du fait qu'il exige que le dommage causé à la branche de production nationale et la nécessité d'un ajustement de cette branche soient le point de repère de l'application de la mesure de sauvegarde, l'article 5:1 requiert un examen des faits de chaque cause. Il ne permet pas de recourir automatiquement à la période au cours de laquelle les importations se sont accrues.³⁴³⁸

7.1487 Les Communautés européennes estiment que l'article 5:1 impose l'obligation d'adapter la mesure corrective de telle manière qu'elle remédie exclusivement à la portion de l'intégralité du dommage subi par la branche de production nationale qui peut être imputée à l'accroissement des importations. Ce dommage doit être mesuré pour la période au cours de laquelle les importations se sont accrues. En conséquence, la période au cours de laquelle les importations se sont accrues est pertinente aux fins de la détermination du niveau de la mesure corrective au titre de l'article 5:1. Le Brésil ajoute que la première phrase de l'article 5:1, qui traite des mesures correctives non excessives, devrait être lue dans le contexte de la deuxième phrase dudit article, laquelle, du fait qu'elle limite les restrictions quantitatives à des niveaux historiquement représentatifs, signifie que les mesures correctives visent à rétablir le *statu quo ante*, et non à fournir une compensation pour le dommage passé. Pour le Brésil, de façon générale, comme l'objectif des mesures de sauvegarde est de rétablir le

³⁴³⁵ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 56 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴³⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 152 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁴³⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1121.

³⁴³⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 152 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

statu quo ante en éliminant les effets dommageables de l'accroissement des importations, on s'attendrait qu'un parallèle puisse et doive être tracé entre la période au cours de laquelle est établie l'existence d'un accroissement des importations et la période à laquelle il est fait référence pour les fins de l'article 5:1. Dans le cas présent, le problème est que l'accroissement des importations est éloigné dans le temps et qu'il n'est pas lié à la situation sur le marché au cours d'une quelconque période récente. Lorsque la période au cours de laquelle les importations se sont accrues est éloignée dans le temps, il est difficile de concevoir qu'elle puisse être pertinente pour traiter d'un problème d'importation actuel.³⁴³⁹

7.1488 Le Japon fait valoir que l'établissement d'un parallèle entre la période au cours de laquelle est établie l'existence d'un accroissement des importations et la période à laquelle il est fait référence pour évaluer le niveau de la mesure de sauvegarde pourrait constituer un point de repère approprié selon que l'accroissement des importations est ou non récent par rapport à la date de l'enquête. La question concerne la raison pratique pour laquelle, au titre de l'article 2:1, ainsi que l'a clarifié l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures (CE)*, l'accroissement des importations doit être récent.³⁴⁴⁰ Lorsque les importations ont diminué sur une période de plusieurs années, la question de la nécessité ne présente plus d'intérêt; il serait inapproprié d'établir un parallèle entre le niveau d'une mesure et l'effet maintenant éloigné de l'accroissement des importations. Cela est compatible avec la règle de la corrélation énoncée à la première phrase de l'article 4:2 b), y compris avec l'interprétation selon laquelle un accroissement des importations doit normalement coïncider avec une baisse des résultats de la branche de production.³⁴⁴¹ Le Brésil fait valoir que plus la coupure est grande entre les deux, plus il est difficile d'établir l'existence d'un lien de causalité. À un certain moment, lorsque l'accroissement des importations n'est plus une manifestation du passé récent, l'examen ne doit plus présenter d'intérêt. Pour la Corée, il est important de rappeler que l'accroissement des importations doit être récent. Sinon, la condition liminaire de l'imposition d'une mesure n'a pas été satisfaite. Si les autorités déterminent que toutes les conditions de l'application d'une mesure ont été satisfaites et qu'une mesure devrait être imposée, alors le "point de repère" de l'application de la mesure doit être trouvé dans l'analyse effectuée par les autorités de l'accroissement des importations, du dommage grave et du lien de causalité de façon à établir un lien entre eux. De plus, la mesure pourrait être conçue pour ramener la branche de production à l'état où elle se trouvait avant l'accroissement des importations pour autant que soit dûment isolé et évalué tout autre facteur ayant également contribué au dommage, de façon que la mesure soit soigneusement conçue pour ne prendre en compte que les effets causés par l'accroissement des importations.³⁴⁴²

e) Justification de la mesure

i) *Moment de la justification*

7.1489 Les plaignants font valoir que l'Organe d'appel a précisé l'obligation d'expliquer et de justifier la mesure dans laquelle est appliquée la mesure. Ils se reportent, entre autres, aux assertions de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*³⁴⁴³, où il est dit que les parties ont l'obligation "d'expliquer et de justifier clairement la portée de l'application de la mesure".

³⁴³⁹ Réponses écrites des plaignants aux questions n° 153 et 156 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁴⁴⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 130.

³⁴⁴¹ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 144 et 145.

³⁴⁴² Réponses écrites des Communautés européennes, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de la Corée, du Japon et du Brésil aux questions n° 152 et 153 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁴⁴³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 236.

Par conséquent, un Membre doit faire en sorte que: i) la mesure choisie soit proportionnée au "dommage grave" causé par l'accroissement des importations seulement, et ne remédie pas au fait qu'il y ait de quelconques importations; il y ait aussi une non-imputation appropriée du dommage causé par d'autres facteurs; ii) aucune protection additionnelle en sus de ce qui est nécessaire pour réparer le "dommage grave" imputé à l'accroissement des importations ne soit accordée pour aider la branche de production nationale à procéder à d'autres ajustements; et iii) la mesure soit clairement expliquée et justifiée avant son imposition ou au moment de son imposition.³⁴⁴⁴

7.1490 Pour les Communautés européennes, le Japon, la Chine et la Suisse, dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Organe d'appel a clairement indiqué que la question de savoir si les conditions requises pour imposer une mesure de sauvegarde sont réunies et celle de savoir si une mesure de sauvegarde n'a été appliquée que dans la mesure nécessaire sont deux questions distinctes.³⁴⁴⁵ Par conséquent, si les conditions relatives à l'accroissement des importations, au dommage et au lien de causalité qui sont requises pour établir le droit d'appliquer une mesure de sauvegarde ne sont pas réunies, il n'est pas nécessaire d'examiner si la mesure dans laquelle est appliqué une telle mesure de sauvegarde est compatible avec l'article 5:1. De même, comme les conditions requises pour imposer une mesure de sauvegarde ne sont pas réunies, aucune mesure de sauvegarde, quelle que puisse être la mesure dans laquelle elle est appliquée, ne satisferait à l'obligation énoncée à l'article 5:1.³⁴⁴⁶

7.1491 De la même manière, pour la Norvège³⁴⁴⁷, la violation de l'obligation de déterminer l'existence d'un dommage et la violation de l'obligation de déterminer l'existence d'un lien de causalité sont particulièrement pertinentes afin de conclure *ipso facto* que les mesures prises par les États-Unis sont appliquées au-delà de la mesure nécessaire. Selon la Norvège, la violation des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994 est suffisante pour conclure que les mesures prises par les États-Unis, à l'égard de la totalité ou de certains des produits (compte tenu des constatations faites par le Groupe spécial au sujet des violations précédentes), sont aussi des violations de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, quelle que soit la justification fournie par les États-Unis dans le rapport de l'USITC.³⁴⁴⁸

7.1492 La Norvège et la Suisse ajoutent que la justification à fournir au titre de l'article 5:1 ne vise pas seulement à aider le Groupe spécial à déterminer si les conditions pertinentes sont réunies, mais qu'elle devrait aussi aider le Membre à prendre la bonne décision. Il ne sera pas suffisant à cet égard de chercher à fournir une justification *a posteriori*. Comme le Membre doit déterminer la justification avant d'imposer la sauvegarde en question, il semble n'y avoir aucune raison légitime de la tenir secrète et de ne pas la communiquer aux Membres concernés.³⁴⁴⁹ La Corée fait observer que les États-Unis fournissent une explication *a posteriori* de leurs mesures et qu'ils créent même un dossier *a posteriori* à partir duquel ils conçoivent cette explication.³⁴⁵⁰

7.1493 Les États-Unis rappellent tout d'abord que l'appréciation de la compatibilité avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes comporte deux examens "séparés et distincts":

³⁴⁴⁴ Deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom des plaignants, paragraphes 8 et 9.

³⁴⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 242.

³⁴⁴⁶ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 105 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; première communication écrite du Japon, paragraphes 319 à 321.

³⁴⁴⁷ Première communication écrite de la Norvège, paragraphe 352.

³⁴⁴⁸ Première communication écrite de la Norvège, paragraphe 351.

³⁴⁴⁹ Deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 114; deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 173.

³⁴⁵⁰ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 241.

"premièrement, y a-t-il un droit d'appliquer une mesure de sauvegarde? Et, deuxièmement, si c'est le cas, ce droit a-t-il été exercé par l'application d'une telle mesure, dans les délais fixés par le traité?" Selon les États-Unis, seule la teneur du premier examen doit être déclarée avant que la mesure ne soit effectivement imposée. L'article 5:1 dispose explicitement que l'application d'une mesure de sauvegarde a pour rôle de "prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Il dispose également qu'un Membre ne peut appliquer une mesure de sauvegarde "que dans la mesure nécessaire" pour ses fins. Par conséquent, le dommage grave subi par la branche de production nationale et la nécessité de faciliter l'ajustement définissent la limite imposée à l'application d'une mesure de sauvegarde. Un Membre peut appliquer une mesure de sauvegarde sous n'importe quelle forme et à n'importe quel niveau pour autant qu'elle satisfasse aux paramètres énoncés à l'article 5:1, et l'article 5:1 ne restreint pas la faculté d'un Membre d'agir à l'intérieur de cette limite. Un Membre peut choisir d'appliquer la mesure sous n'importe quelle forme – par exemple, un droit de douane, un contingent tarifaire ou une restriction quantitative. À l'intérieur de cette limite, le Membre peut aussi choisir le niveau de la mesure – un taux de droit *ad valorem*, des droits d'un montant donné, le volume soumis à contingentement, etc.³⁴⁵¹

7.1494 Certains plaignants interprètent le passage du rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, où il est question des effets accessoires d'un examen approprié du niveau choisi de la mesure corrective, comme si, en termes de procédure, il conférait aux Membres la responsabilité active d'expliquer dans un rapport publié les "motifs suffisants" ou la "justification" des mesures choisies.³⁴⁵² Pour les États-Unis, cette interprétation n'est pas fondée. Le raisonnement exposé dans le rapport *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* indique clairement que le "respect des dispositions des articles 3:1, 4:2 b) et 4:2 c)" par l'autorité compétente dans son examen (c'est-à-dire "[e]n dissociant et en distinguant les effets dommageables des facteurs autres qu'un accroissement des importations de ceux causés par un accroissement des importations" dans un rapport détaillé) "*devrait* avoir pour effet *accessoire* de fournir une "justification" pour la mesure de sauvegarde appliquée."³⁴⁵³ Ce passage montre que, selon l'Organe d'appel, les autorités compétentes n'expliqueront *pas* de quelle manière une mesure de sauvegarde sera conforme aux dispositions de l'article 5:1, car si elles le faisaient, la justification serait intentionnelle et elle n'aurait pas un "effet accessoire". Autrement dit, bien que les Membres n'aient pas à énoncer *explicitement* les raisons de leur choix de mesures de sauvegarde, la nécessité des mesures devrait être *implicitement* contenue dans les constatations des autorités compétentes.³⁴⁵⁴ L'Organe d'appel se servira du rapport des autorités compétentes comme "point de repère" pour déterminer, sur une base fondamentale, si les mesures choisies étaient, en fait, conformes aux dispositions de l'article 5:1. Il n'est toutefois pas nécessaire que cette question soit abordée dans le rapport lui-même. Par conséquent, un Membre reste libre d'expliquer son respect des dispositions de l'article 5:1 pendant la procédure de règlement d'un différend.³⁴⁵⁵

7.1495 Les États-Unis relèvent que l'Organe d'appel a constaté dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, et réaffirmé dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, que l'article 5:1 n'oblige pas un Membre à montrer au moment où il prend une mesure de sauvegarde de quelle manière la mesure est conforme aux dispositions dudit article. Aucune disposition de l'article 3:1 n'affecte cette conclusion. Dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Organe

³⁴⁵¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 1018 à 1023.

³⁴⁵² Première communication écrite de la Corée, paragraphes 203 à 207; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 348 à 350.

³⁴⁵³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 236 (pas d'italique dans l'original).

³⁴⁵⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1051.

³⁴⁵⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1031.

d'appel a répété qu'"[i]l est donc clair que, mis à part une exception, l'article 5:1, y compris la première phrase, n'oblige pas un Membre à justifier, au moment de l'application, que la mesure de sauvegarde en cause n'est appliquée "que dans la mesure nécessaire"'".³⁴⁵⁶ Le libellé indique aussi clairement que les articles 3:1 et 4:2 c) sont des obligations des "autorités compétentes". Les seules fonctions attribuées aux autorités compétentes au titre de l'Accord sur les sauvegardes sont de mener des enquêtes et de faire des déterminations de l'existence d'un dommage grave. Les autorités compétentes sont seulement mentionnées aux articles 3, 4 et 7:2, et elles le sont toujours dans ces contextes. Par contre, aux articles 5 et 7:1, qui traitent de la mesure dans laquelle est appliquée une mesure de sauvegarde et de la durée d'une telle mesure, il n'est aucunement fait mention des autorités compétentes ni de leur enquête. Ces obligations s'adressent au Membre lui-même, lequel n'est pas tenu de présenter un rapport au titre de l'article 3:1.³⁴⁵⁷ Les États-Unis rappellent qu'en ce qui concerne l'enquête, l'article 3:1 dispose que "[l]es autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront parvenues". Pour ce qui est de la détermination de l'existence d'un dommage grave, l'article 4:2 c) dispose que "[l]es autorités compétentes publieront dans les moindres délais, conformément aux dispositions de l'article 3, une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". À titre d'autorité compétente, l'USITC doit se conformer à ces prescriptions. Cependant, il n'existe aucune disposition analogue qui s'applique à la deuxième étape, à savoir l'application de la mesure de sauvegarde, si ce n'est en ce qui concerne certains types de restrictions quantitatives qui n'ont pas été utilisées dans l'affaire sur les produits en acier. Selon les États-Unis, ni l'article 5 ni aucune autre disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne renferme l'obligation d'expliquer au moment où est prise une mesure de sauvegarde comment la mesure répare ou prévient un dommage grave et facilite l'ajustement. Le Président, qui administre cette deuxième étape, n'avait donc aucunement l'obligation de fournir une telle explication. L'absence d'explication de la manière dont une mesure n'est appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement signifie uniquement que l'explication n'a pas été publiée. Elle ne révèle rien quant à la question de savoir si l'explication établirait la conformité aux dispositions de l'article 5:1.³⁴⁵⁸

7.1496 Les États-Unis estiment que maintenant les plaignants soutiennent essentiellement que les articles 3:1 et 4:2 c) créent simplement l'obligation de fournir une explication, alors que l'Organe d'appel a constaté à deux reprises qu'elle ne découlait pas de l'article 5:1.³⁴⁵⁹ Selon les États-Unis, les plaignants font valoir que la conformité d'une mesure de sauvegarde aux dispositions de l'article 5:1 est clairement un "point de fait et de droit pertinent" et, par conséquent, que le rapport des autorités compétentes au titre de l'article 3:1 doit renfermer des constatations ou des conclusions motivées sur ce point.³⁴⁶⁰ Pour les États-Unis, le libellé de l'article 3:1 va totalement à l'encontre de cette interprétation. Il est plutôt clair que la troisième phrase de l'article 3:1 et l'article 4:2 c) sont liés à l'enquête menée par les autorités compétentes. L'article 4:2 c) fait explicitement référence à l'enquête, alors que l'article 3 à pour titre "Enquête". L'article 4:2 a) précise le but de l'enquête, à savoir "déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à

³⁴⁵⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 233.

³⁴⁵⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 1018 à 1023.

³⁴⁵⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 128 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁴⁵⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 632; première communication écrite du Japon, paragraphes 325 à 328; première communication écrite de la Corée, paragraphes 203 à 213; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 357; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.203 et 4.204; première communication écrite du Brésil, paragraphe 246.

³⁴⁶⁰ Première communication écrite de la Corée, paragraphe 167.

une branche de production nationale". Autrement dit, une enquête est menée pour déterminer si les conditions (telles qu'elles sont énoncées à l'article 2:1) sont telles que des mesures de sauvegarde peuvent légitimement être appliquées. Selon les termes de l'article 3:1, les Membres ne peuvent pas appliquer de mesures de sauvegarde tant que l'"enquête" n'est pas terminée.³⁴⁶¹ Une fois que les autorités compétentes ont déterminé que des mesures de sauvegarde peuvent être appliquées, l'Accord indique clairement que c'est le "Membre", et non les "autorités compétentes" de ce Membre, qui décide, le cas échéant, des mesures de sauvegarde qui s'appliqueront.³⁴⁶² Bien que l'article 3:1 dispose que les "autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront parvenues", il n'existe pas de prescription similaire voulant que les Membres publient leurs constatations concernant la manière dont devraient être appliquées les mesures. En particulier, mis à part la prescription relative à la justification de certaines restrictions quantitatives, qui ne s'applique pas au présent différend, aucune disposition n'exige des Membres qu'ils publient des constatations concernant les raisons pour lesquelles les mesures de sauvegarde particulières choisies sont conformes aux dispositions de l'article 5:1. Les "points de fait et de droit pertinents" qui doivent figurer dans le rapport sont donc les points qui se rapportent à l'"enquête" menée par les "autorités compétentes" concernant la question de savoir si les conditions sont réunies pour appliquer les mesures de sauvegarde.³⁴⁶³ Ils ne concernent pas les points relatifs au choix et à l'application d'une mesure par les Membres conformément aux dispositions de l'article 5:1.³⁴⁶⁴ Pour les États-Unis, il n'est pas dénué d'intérêt que l'Organe d'appel ait seulement indiqué que l'article 3 s'appliquait à l'enquête relative à la détermination de l'existence d'un dommage grave au titre des articles 2 et 4, et non qu'il concernait l'examen du point de savoir si la mesure était compatible avec la première phrase de l'article 5:1.³⁴⁶⁵

7.1497 Les plaignants contestent le point de vue des États-Unis selon lequel ils n'avaient aucunement l'obligation de justifier les mesures de sauvegarde au moment de leur application et qu'un Membre reste libre d'expliquer son respect des dispositions de l'article 5:1 avant tout pendant la procédure de règlement d'un différend.³⁴⁶⁶ De l'avis des plaignants, les arguments présentés par les États-Unis ne sont pas fondés. Les plaignants sont fermement convaincus que l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes comporte l'obligation de fournir une justification suffisante pour l'application d'une mesure de sauvegarde.³⁴⁶⁷

7.1498 La Chine fait valoir que les États-Unis cherchent à établir une distinction artificielle entre l'enquête et l'application de la mesure. En particulier, les États-Unis affirment à tort que les articles 3:1 et 4:2 c) sont des obligations des "autorités compétentes" et que les seules fonctions attribuées aux autorités compétentes sont de mener des enquêtes et de faire des déterminations de l'existence d'un dommage grave. La distinction faite par les États-Unis n'est pas pertinente, puisque

³⁴⁶¹ L'article 3:1 dispose qu'"[u]n Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde *qu'à la suite d'une enquête* menée par les autorités compétentes de ce Membre". (pas d'italique dans l'original)

³⁴⁶² L'article 3:1 dispose qu'"[u]n *Membre* ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une enquête menée par les autorités compétentes de ce Membre" (pas d'italique dans l'original); et l'article 5:1 dispose qu'"[u]n *Membre* n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement".

³⁴⁶³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 52 ("La portée de l'obligation d'évaluer "tous les facteurs pertinents" est donc liée à la portée de l'obligation faite aux autorités compétentes de mener une enquête").

³⁴⁶⁴ Première communication des États-Unis, paragraphes 1042 à 1046.

³⁴⁶⁵ Première communication des États-Unis, paragraphes 1047 et 1048.

³⁴⁶⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 1051 et 1052.

³⁴⁶⁷ Deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 112; première communication écrite du Japon, paragraphes 325 à 328; deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom des plaignants, paragraphe 23.

les obligations contractées dans le cadre de l'OMC sont toujours imposées aux Membres de l'OMC. Dès lors, toute autorité d'un Membre de l'OMC est nécessairement soumise aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC par ce Membre. Par ailleurs, c'est toujours le Membre de l'OMC qui est tenu responsable d'une violation par l'une quelconque de ses autorités de ses obligations contractées dans le cadre de l'OMC. Toutes les obligations contractées dans le cadre de l'OMC sont, de par leur nature, appuyées uniquement et finalement par les Membres de l'OMC. Il n'est donc pas pertinent de chercher à établir une distinction entre des obligations qui s'adressent au Membre lui-même et des obligations qui s'adressent à l'une de ses autorités. Le fait que les États-Unis aient décidé de dédoubler leur processus décisionnel dans le contexte des enquêtes en matière de sauvegardes n'est pas sans avoir une incidence sur la procédure en cours. Selon le raisonnement des États-Unis, la dissociation et la distinction des effets dommageables des facteurs autres qu'un accroissement des importations de ceux causés par un accroissement des importations devraient être liées à l'enquête et revenir par conséquent aux "autorités compétentes". Cependant, la Chine relève que dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*³⁴⁶⁸, l'Organe d'appel indique que cette tâche est effectuée par "un Membre qui se propose d'appliquer une mesure de sauvegarde". Cela devrait fournir suffisamment d'éléments de preuve qu'il n'existe pas au titre de l'Accord sur les sauvegardes une telle division des obligations ainsi que le donnent à entendre les États-Unis et que la distinction y afférente entre un "Membre" et des "autorités compétentes" n'est pas pertinente.³⁴⁶⁹

7.1499 La Corée fait valoir³⁴⁷⁰ que les États-Unis doivent montrer que le raisonnement de leurs autorités concernant l'accroissement des importations, le dommage grave et le lien de causalité justifie la mesure imposée. En fait, l'analyse détaillée et les conclusions motivées de l'USITC montrent toutefois que la mesure effectivement imposée va au-delà de ce qui était "nécessaire". La Corée fait donc valoir que les États-Unis proposent plutôt de justifier leurs mesures par un raisonnement *a posteriori* en créant un nouveau dossier comportant une nouvelle analyse et de nouvelles conclusions, qui viennent en fait contredire à de nombreux égards le raisonnement de l'USITC concernant le dommage grave.³⁴⁷¹ Toutefois, dans le cas des tubes et tuyaux soudés, l'USITC a spécifiquement constaté que c'était seulement un autre dommage futur qu'il fallait prévenir.³⁴⁷² Par ailleurs, la Corée fait valoir que les États-Unis ont tort de dire que la recommandation de l'USITC concernant la mesure corrective n'est pas pertinente. En fait, elle fournit d'autres éclaircissements ou justifications sur la manière dont les auteurs de ces conclusions factuelles et juridiques fondamentales devraient adapter la mesure corrective au point de repère du dommage grave de la menace de dommage grave.³⁴⁷³ Bien qu'au titre du droit des États-Unis, de telles constatations ne soient pas contraignantes ni déterminantes pour le Président des États-Unis, ces constatations et recommandations se fondent sur la constatation de l'existence d'un dommage grave/menace de dommage grave que l'Organe d'appel a déclaré être pertinente, et par conséquent, ces recommandations complètent les constatations de l'existence d'un dommage grave et fournissent d'autres éléments de preuve convaincants du point de repère au regard duquel doit être évaluée la mesure dans laquelle il est admissible d'appliquer la mesure. Les États-Unis ne peuvent tout simplement pas "faire disparaître" des parties de leur propre rapport publié.³⁴⁷⁴

³⁴⁶⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 236.

³⁴⁶⁹ Résumé analytique de la deuxième communication écrite de la Chine, paragraphes 9 et 10.

³⁴⁷⁰ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 244.

³⁴⁷¹ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphes 244 et 245.

³⁴⁷² Rapport de l'USITC, volume I, pages 164 et 383 (pièce n° 6 des coplaignants).

³⁴⁷³ On est en droit de supposer, fait valoir la Corée, que c'était la justification des États-Unis pour exiger de l'USITC qu'elle fasse une telle recommandation en premier lieu.

³⁴⁷⁴ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphes 244 et 245.

7.1500 Les Communautés européennes et la Chine affirment qu'en principe, l'Organe d'appel avait indiqué qu'il n'y avait aucune obligation de justifier, avant l'application d'une mesure de sauvegarde, qu'elle n'allait pas au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage et faciliter l'ajustement.³⁴⁷⁵ Par conséquent, le fait de ne pas examiner de quelle manière la mesure de sauvegarde est limitée à la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage et faciliter l'ajustement ne signifie pas en soi que la mesure en cause va au-delà de cette mesure.³⁴⁷⁶ Cependant, par suite de l'opération de non-imputation prescrite au titre des articles 3:1, 4:2 b) et 4:2 c), le rapport des autorités compétentes doit renfermer des constatations et des conclusions motivées qui doivent fournir des éléments de preuve montrant que la mesure de sauvegarde appliquée sur la base de ces constatations et conclusions motivées ne va clairement pas au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage causé par un accroissement des importations.³⁴⁷⁷ Par conséquent, de l'avis des Communautés européennes, la question n'est pas tant de savoir si "l'article 3:1 s'applique à l'article 5:1" que de déterminer si l'on peut considérer que les mesures de sauvegarde effectivement imposées en application de l'article 5:1 sont fondées sur une détermination faite au titre de l'article 3:1. Les Communautés européennes estiment que cela n'est pas le cas pour bon nombre des mesures de sauvegarde imposées par les États-Unis dans le présent cas d'espèce, en particulier pour celles appliquées à l'égard de produits inclus dans l'amalgame de produits CPLPAC et des produits étamés ou chromés.³⁴⁷⁸

7.1501 Les États-Unis font observer que les plaignants font presque entièrement reposer leurs arguments sur leur allégation selon laquelle les déterminations de l'existence d'un dommage grave faites par l'USITC étaient incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes, et que cette prétendue lacune remet en cause l'application des mesures de sauvegarde. Les déterminations de l'USITC étaient pleinement compatibles avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994. Par conséquent, le principal argument formulé à l'encontre même des mesures de sauvegarde visant l'acier est sans fondement. Cependant, si le Groupe spécial devait constater que les déterminations de l'USITC comportaient un quelconque vice, les États-Unis estiment qu'il existe deux simples critères numériques pour montrer qu'ils se sont conformés aux dispositions de l'article 5:1. Les États-Unis définissent ces critères plus en détail ci-après. On ne saurait considérer que ces critères constituent une quantification du dommage ou de l'effet d'une mesure de sauvegarde qui, ainsi que le montrent les États-Unis, n'est ni compatible avec le cadre établi au titre de l'Accord sur les sauvegardes ni possible. Ils peuvent au mieux fournir une approximation pouvant indiquer que l'ordre de grandeur d'une mesure est fixé à un niveau approprié. La communication écrite des États-Unis renferme deux critères numériques de ce genre, qui montrent que l'ordre de grandeur des mesures de sauvegarde visant l'acier correspond au dommage imputable à l'accroissement des importations non visées par des ALE.³⁴⁷⁹

7.1502 Les plaignants répondent qu'ils ont toutefois montré que, sur la base des faits portés à la connaissance de l'USITC et du Président, les mesures n'étaient pas justifiées. Comme les plaignants montrent que les États-Unis ne se sont pas conformés, à de nombreux égards, aux prescriptions de

³⁴⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 99 et 100; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 233.

³⁴⁷⁶ Réponses écrites des Communautés européennes et de la Chine à la question n° 111 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁴⁷⁷ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 113 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁴⁷⁸ Réponses écrites des Communautés européennes et de la Chine à la question n° 110 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁴⁷⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1056; résumé analytique de la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 115 et 116.

l'article 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes, ils ont établi *prima facie* que les mesures prises par les États-Unis sont appliquées au-delà de la "mesure nécessaire" et que, par conséquent, elles violent l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.³⁴⁸⁰

ii) *La mesure présidentielle diffère de la mesure recommandée par l'autorité compétente*

7.1503 Les plaignants relèvent, à cet égard, que la Proclamation présidentielle imposait un droit de douane relevé de: année 1: 30 pour cent; année 2: 24 pour cent; année 3: 18 pour cent³⁴⁸¹, mais qu'elle ne donnait aucune explication particulière de ce choix. Comme la mesure présidentielle différait de la recommandation de l'USITC, le Président était tenu de se conformer aux prescriptions de l'article 3:1 relatif à l'"enquête", dont celle de fournir un rapport exposant "les constatations et les conclusions motivées auxquelles [il sera] arrivé [] sur tous les points de fait et de droit pertinents".³⁴⁸² En particulier, le Président n'a pas cherché à montrer que ses mesures de sauvegarde n'étaient pas plus restrictives que nécessaire au titre de l'article 5:1. Le Président n'a donc pas "expliqué [] et []" "justifié []" clairement la portée de l'application de la mesure".³⁴⁸³ La Norvège ajoute que l'absence de tout rapport renfermant de telles constatations et conclusions motivées est particulièrement étonnant sachant que l'USTR a mené sa propre enquête indépendante au nom du Président.³⁴⁸⁴

7.1504 La Nouvelle-Zélande³⁴⁸⁵ rappelle que nonobstant la recommandation de l'USITC prévoyant l'imposition d'un droit de douane de 20 pour cent à l'égard des CPLPAC, à l'exception des brames, le Président a imposé un droit de douane de 30 pour cent sur ces produits.³⁴⁸⁶ Aucune analyse n'accompagnait ces décisions contraires, et rien n'a été fait pour expliquer pourquoi le droit de douane de 30 pour cent, visant un groupe de pays plus restreint que celui recommandé par l'USITC, n'était pas plus restrictif que nécessaire. Par ailleurs, il est clair que le droit de douane de 30 pour cent appliqué par le Président est directement contraire aux assertions expressément formulées dans le rapport de l'USITC concernant les mesures que devrait prendre la branche de production nationale des États-Unis pour s'ajuster à la concurrence des importations. Par exemple, dans le contexte de la formulation de sa recommandation visant l'imposition d'un droit de douane de 20 pour cent, l'USITC a fait observer que "certaines des propositions des branches de production nationale n'anticipent pas clairement la réduction de la capacité et les fermetures, qui, tel qu'envisagé précédemment, sont

³⁴⁸⁰ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 110 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; deuxième communication écrite de la Chine, paragraphes 303 et 304; deuxième communication écrite du Japon, paragraphes 162 à 165; deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom des plaignants, paragraphe 20.

³⁴⁸¹ Annexe de la Proclamation présidentielle, positions 9903.73.37 à 9903.73.39 (pièce n° 13 des coplaignants); notification des États-Unis au titre de l'article 12:1 c) et de l'article 9, note de bas de page 2, de l'Accord sur les sauvegardes de la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde, documents G/SG/N/10/USA/6 et G/SG/N/11/USA/5, point 4 i) (pièce n° 14 des coplaignants).

³⁴⁸² Les plaignants font valoir que le fait que, selon le droit des États-Unis, ce soit le Président plutôt que l'autorité compétente, c'est-à-dire l'USITC, qui prend la décision finale dans les affaires de sauvegarde ne décharge pas le gouvernement des États-Unis de l'obligation de se conformer aux dispositions de l'article 3:1. Si le Président s'écarte des recommandations de l'USITC (qui devraient être étayées par son rapport, même si cela n'a pas été le cas en l'espèce), il est tenu de fournir une explication de sa décision (L'opportunisme politique – la raison apparente de la décision – n'est pas suffisant).

³⁴⁸³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 236.

³⁴⁸⁴ Voir, par exemple, la deuxième déclaration orale faite par la Norvège au nom de tous les plaignants, paragraphe 26.

³⁴⁸⁵ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.200 à 4.204.

³⁴⁸⁶ Proclamation n° 7529 du 5 mars 2002; visant à faciliter l'ajustement positif à la concurrence des importations de certains produits en acier, 67 Fed. Reg. 10553, 10587 (7 mars 2002) (ramenant la mesure à 24 pour cent la deuxième année et à 18 pour cent la troisième année) (pièce n° 13 des coplaignants).

nécessaires au redressement de la branche de production".³⁴⁸⁷ De l'avis de la Nouvelle-Zélande, l'USITC disait que le fait de protéger la branche de production contre les importations par un taux de droit supérieur à celui de 20 pour cent qu'elle recommandait aurait un effet défavorable sur la capacité de la branche de production de réduire sa capacité et d'opérer une consolidation, et de s'ajuster ainsi à la concurrence des importations. L'USITC a expressément indiqué qu'"elle ne partageait pas l'avis de la branche de production nationale" qui estimait qu'"un droit de douane *ad valorem* additionnel de 35, 40 ou 50 pour cent [était] nécessaire pour obtenir le résultat souhaité, ou [était] par ailleurs approprié".³⁴⁸⁸ Étant donné ces assertions de l'USITC, la décision du Président d'appliquer un taux de droit plus élevé que celui recommandé appelait une explication et une justification. La Nouvelle-Zélande fait valoir que puisque la mesure présidentielle différait de la recommandation de l'USITC, il y avait obligation, au titre de l'article 3:1, d'exposer les constatations et les conclusions justifiant l'application d'une autre mesure par le Président. Cependant, le Président n'a pas cherché à expliquer pourquoi ses mesures de sauvegarde n'étaient pas plus restrictives que nécessaire au titre de l'article 5:1. Le Président n'a donc pas "expliqué [] et []" "justifié []" clairement la portée de l'application de la mesure".³⁴⁸⁹ Selon la Nouvelle-Zélande, les États-Unis avaient, au titre de l'article 5:1, l'obligation de faire en sorte que la mesure de sauvegarde qu'ils avaient adoptée était limitée à la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. L'Accord ne suppose pas qu'une autorité a conçu la mesure de la manière la plus étroite possible. L'équité procédurale de base, telle qu'énoncée à l'article 5:1, appelle une explication exposant les "constatations et les conclusions motivées" de l'autorité.³⁴⁹⁰

7.1505 De l'avis des Communautés européennes et de la Chine, si une autorité compétente présente une recommandation, qu'elle constate en outre que sa recommandation permettrait de remédier adéquatement au dommage dont il a été constaté qu'il était causé par un accroissement des importations et qu'en plus elle indique explicitement que toute mesure corrective plus restrictive serait inappropriée, il serait alors difficile de considérer qu'il pourrait être justifié de déroger à une telle recommandation sur la base de la détermination faite par l'autorité compétente selon laquelle l'accroissement des importations a causé un dommage à la branche de production nationale des produits similaires. Dans ces circonstances, il est nécessaire d'expliquer pour quelle raison il a été dérogé à la recommandation. Par ailleurs, si une telle autorité compétente présente une recommandation et arrive à des constatations et des conclusions motivées selon lesquelles sa recommandation permettrait de remédier adéquatement au dommage causé par l'accroissement des importations et qu'en outre elle indique explicitement que toute mesure corrective plus restrictive serait inappropriée, alors le fait qu'il ait été dérogé à la recommandation pour appliquer une mesure corrective plus restrictive pour le commerce que celle recommandée semblerait indiquer que la mesure corrective effectivement mise en œuvre va au-delà de la mesure nécessaire, et viole ainsi l'article 5:1.³⁴⁹¹

7.1506 Les Communautés européennes et la Chine font valoir qu'une autorité politique (le Président des États-Unis) n'a pas besoin d'exposer les raisons de la mesure corrective qu'il impose parce que la justification devrait ressortir de la détermination de l'autorité compétente. Dans la mesure où l'autorité politique ne s'appuie pas sur une détermination de l'autorité compétente, mais la modifie implicitement, ou choisit parmi les divers éléments des constatations de l'autorité compétente ceux qui lui permettront de faire sa propre détermination, elle agit à titre d'autorité compétente et elle est liée

³⁴⁸⁷ Rapport de l'USITC, volume I, page 358 et note de bas de page 22.

³⁴⁸⁸ *Ibid.*, page 363.

³⁴⁸⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 236.

³⁴⁹⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.202.

³⁴⁹¹ Réponses écrites des Communautés européennes et de la Chine à la question n° 110 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

par les prescriptions de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Les Communautés européennes expliquent³⁴⁹² que les déterminations de l'USITC sont fondées sur les importations d'un éventail de produits différent de celui visé par les mesures.³⁴⁹³ En outre, la Proclamation exclut de l'application des mesures des produits dont les désignations détaillées s'étendent sur 35 pages, et les déterminations sont fondées sur des importations de toute provenance, mais les mesures ne s'appliquent pas du tout au Canada, au Mexique, à Israël et à la Jordanie. Par conséquent, ou bien les mesures de sauvegarde imposées ne sont pas justifiées par la détermination ou bien le Président des États-Unis a fait certaines déterminations pour lesquelles il n'a fourni aucune explication.³⁴⁹⁴

7.1507 La Nouvelle-Zélande fait valoir que³⁴⁹⁵ puisque le Président est, en l'espèce, allé substantiellement au-delà du "point de repère" établi par les déterminations de l'USITC et ses propres recommandations concernant la mesure corrective, il y a infraction *prima facie* de l'article 5:1. Cela est en particulier le cas lorsque, comme en l'espèce également, dans son raisonnement visant à justifier l'application de mesures moins restrictives, l'USITC indique pour quelles raisons un droit de douane plus restrictif n'est pas nécessaire au sens de l'article 5:1, et lorsque (comme en l'espèce) aucune explication n'est fournie pour justifier la mesure corrective plus restrictive qui a en fait été imposée.³⁴⁹⁶ De l'avis du Japon, la prescription voulant que le Président se conforme à l'article 3:1 afin d'assurer la conformité avec l'article 5:1 ne s'applique pas dans tous les cas, mais elle s'applique certainement lorsque la mesure prise par le Président n'est pas étayée par l'analyse de l'USITC. Le Japon fait une autre distinction, à savoir que si la mesure prise par le Président va au-delà de la mesure recommandée par l'USITC, on ne saurait alors dire que la mesure ne va pas au-delà de la mesure nécessaire.³⁴⁹⁷ La Norvège fait valoir que l'article 3:1 s'applique dans tous les cas, car il faudra évaluer et apprécier l'efficacité des mesures correctives proposées par l'USITC au regard des critères de l'article 5:1. Cette évaluation de la proportionnalité des mesures proposées est un "point de fait et de droit pertinent" au titre de l'article 3:1. Si le Président décide d'appliquer des mesures qui n'ont pas été évaluées et appréciées par l'USITC, il lui faudra faire en sorte que les prescriptions de l'article 3:1 soient satisfaites.³⁴⁹⁸

7.1508 De l'avis de la Nouvelle-Zélande, l'imposition d'une mesure de sauvegarde qui est plus restrictive que ne le recommandait une autorité compétente – comme cela a été le cas en l'espèce – est susceptible de constituer un élément de preuve très solide et convaincant d'une violation de l'article 5:1. La détermination relative à l'accroissement des importations, au dommage grave et au lien de causalité fournit un "point de repère au regard duquel la portée admissible de la mesure devrait être déterminée".³⁴⁹⁹ Puisqu'en l'espèce, le Président est allé substantiellement au-delà du "point de repère" établi par les déterminations de l'USITC et ses propres recommandations concernant la mesure corrective, la Nouvelle-Zélande estime qu'il y a infraction *prima facie* de l'article 5:1.³⁵⁰⁰

³⁴⁹² Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 8 à 26.

³⁴⁹³ Tel qu'indiqué à la pièce n° 107 des coplaignants.

³⁴⁹⁴ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 45 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁹⁵ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 45 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁹⁶ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 108 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁴⁹⁷ Réponse écrite du Japon à la question n° 45 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁹⁸ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 45 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 236.

³⁵⁰⁰ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 45 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

7.1509 Le Japon, la Corée, la Chine, la Norvège et le Brésil se reportent au rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, où il est dit que "le respect des dispositions des articles 3:1, 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes devrait avoir pour effet accessoire de fournir une "justification" suffisante pour une mesure et ... devrait aussi fournir un point de repère au regard duquel la portée admissible de la mesure devrait être déterminée".^{3501 3502} Dans le cas présent, les États-Unis ne se sont ni conformés à ces articles, à savoir que l'USITC n'a pas justifié ses recommandations, ni n'ont fourni d'explication des raisons pour lesquelles le Président a dérogé à ces recommandations. Ce seul fait invalide les mesures. Le Brésil et la Corée ajoutent que le Groupe spécial est saisi de deux questions découlant du lien de l'article 3:1 avec l'article 5:1. Premièrement, une explication motivée de la recommandation de l'USITC a-t-elle été fournie? Deuxièmement, dans la mesure où le Président n'a pas suivi la recommandation de l'USITC, une explication motivée des mesures correctives qui ont finalement été imposées a-t-elle été fournie? Si le Président avait suivi la recommandation de l'USITC, alors la deuxième question ne se poserait pas. Dans aucun des deux cas, il n'a été démontré que la mesure corrective (dans la recommandation de l'USITC ou la mesure corrective effectivement imposée par le Président) était conforme aux déterminations correspondantes faites par l'USITC de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité.³⁵⁰³ Le Brésil ajoute qu'il ne fait pas valoir que l'USITC devait effectuer et publier une analyse indépendante de la mesure dans laquelle était appliquée la mesure. Si l'USITC a manqué à ses obligations au titre de l'article 5:1, ce n'est pas parce qu'elle n'a pas procédé à une évaluation de la mesure qui était distincte de l'analyse de la non-imputation prescrite à l'article 4:2 b). C'est plutôt parce que l'USITC n'a pas procédé à une analyse de quelque sorte. Plus précisément, du fait qu'elle n'a pas "dissocié" et "distingué" le dommage grave causé par l'accroissement des importations, qui constitue une violation de l'article 4:2 b), et qu'elle n'a effectué aucune autre analyse indépendante, elle n'a pas satisfait aux prescriptions des articles 5:1 et 3:1.³⁵⁰⁴

7.1510 Les États-Unis font valoir que puisqu'il n'y a aucune prescription juridique obligeant une quelconque autorité à présenter une recommandation concernant la mesure corrective, il ne devrait pas non plus y avoir de prescription imposant d'expliquer pourquoi il est dérogé à une recommandation faite par une autorité compétente ainsi qu'à une détermination faite au titre des articles 2 et 4. Dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Organe d'appel a précisé que "[e]n dissociant et en distinguant les effets dommageables des facteurs autres qu'un accroissement des importations de ceux causés par un accroissement des importations, comme l'exige[ait] l'article 4:2 b), et en incluant cette analyse détaillée dans le rapport dans lequel sont exposées les constatations et conclusions motivées, comme l'exige[ai]ent les articles 3:1 et 4:2 c), un Membre qui se propos[ait] d'appliquer une mesure de sauvegarde devrait fournir des motifs suffisants pour cette mesure".³⁵⁰⁵ Le fait que les mesures de sauvegarde adoptées par le Président diffèrent des recommandations de l'USITC n'établit pas *prima facie* le bien-fondé d'une incompatibilité avec l'article 5:1. Dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, le Groupe spécial a constaté

³⁵⁰¹ Rapport de l'Organe d'appel *Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 236.

³⁵⁰² Réponses écrites du Japon, de la Corée et du Brésil à la question n° 45 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond; deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 303; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 348.

³⁵⁰³ Réponses écrites de la Corée et du Brésil à la question n° 45 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁵⁰⁴ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 111.

³⁵⁰⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 236.

que la mesure de sauvegarde imposée par le Président pouvait différer de la recommandation de l'USITC sans aller à l'encontre de l'article 5:1.³⁵⁰⁶

7.1511 Les États-Unis relèvent que les Communautés européennes semblent convenir que si un Membre adoptait une recommandation des autorités compétentes concernant une mesure corrective, le Membre pourrait s'appuyer sur toute explication fournie par les autorités compétentes pour établir la compatibilité de la mesure corrective avec l'article 5:1. Les États-Unis conviennent que dans le cas d'une mesure recommandée adoptée par un Membre, toute explication fournie par les autorités compétentes serait pertinente lors d'un différend porté par la suite devant l'OMC et serait dûment soumise à l'examen d'un groupe spécial, à condition que le Membre se fonde sur cette explication. En outre, si le Membre appliquait une mesure dans une mesure moindre que celle recommandée par les autorités compétentes, l'explication fournie par ces dernières établirait la compatibilité avec l'article 5:1. Cela était incontestablement le cas en ce qui concernait les produits en acier étamés ou chromés, les ABJT, les câbles en aciers inoxydables et les fils en aciers inoxydables. Pour chacun de ces produits, le Président a établi une mesure dont le niveau était égal ou inférieur à celui recommandé par l'USITC, mais dont la durée était plus courte. Si le Membre appliquait une mesure dans une plus grande mesure que celle recommandée par les autorités compétentes, il incomberait toujours aux plaignants d'établir qu'une telle mesure était incompatible avec l'article 5:1. Conformément au raisonnement de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, le Membre aurait l'occasion de réfuter de tels arguments lors de tout différend porté devant l'OMC. Les États-Unis indiquent que l'Organe d'appel a constaté que l'Accord sur les sauvegardes n'exigeait une explication concomitante de la conformité avec l'article 5:1 que dans certaines circonstances limitées qui ne s'appliquent pas aux mesures de sauvegarde visant l'acier.³⁵⁰⁷ Par conséquent, toute analyse adoptée par un Membre pour réfuter une prétendue incompatibilité avec l'article 5:1 serait pertinente dans un différend. Il importerait peu que ce soit les autorités compétentes ou un autre intermédiaire du Membre qui aient préparé l'analyse, ou que l'analyse ait été établie avant ou après l'application de la mesure, ou pendant la procédure de règlement du différend.³⁵⁰⁸

7.1512 La Norvège rappelle aussi que le 26 octobre 2001, l'USTR a publié un avis dans lequel il sollicitait les vues des parties intéressées sur la mesure devant être imposée.³⁵⁰⁹ Plus précisément, l'USTR a demandé que soient formulées des observations sur: a) la forme que devrait prendre la mesure (à savoir, un droit de douane, un contingent, un contingent tarifaire, etc.); b) la durée d'application d'une quelconque mesure; et c) toute autre mesure susceptible de faciliter l'ajustement de la branche de production nationale à la concurrence des importations.³⁵¹⁰ De nombreuses parties intéressées ont présenté des observations, mais le Président n'a jamais publié de rapport. Il n'a pas non plus expliqué comment le droit de douane de 30 pour cent – qui s'appliquait à un groupe de pays

³⁵⁰⁶ Réponses écrites des États-Unis aux questions n° 110 et 128 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond, dans lesquelles est cité le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.94 (notes de bas de page omises). Selon les États-Unis, lorsque le Groupe spécial se réfère au terme "nécessaire" dans cette citation, il se reporte à la mesure maximale "nécessaire pour réparer le dommage grave".

³⁵⁰⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 233.

³⁵⁰⁸ Réponses écrites des États-Unis aux questions n° 110 et 128 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁰⁹ Comité de la politique commerciale, Public Comments on Potential Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 With Regard to Imports of Certain Steel, 66 Fed. Reg. 54321 (26 octobre 2001) (pièce n° 59 des coplaignants).

³⁵¹⁰ Comité de la politique commerciale, Public Comments on Potential Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 With Regard to Imports of Certain Steel, 66 Fed. Reg. 54321, 52323 (26 octobre 2001) (pièce n° 59 des coplaignants).

différent – avait été spécifiquement conçu pour atténuer le tort causé par suite des importations en provenance de ces pays.³⁵¹¹

7.1513 Selon les États-Unis, la Corée, le Japon et la Norvège font erreur lorsqu'ils qualifient ce processus d'enquête. L'USTR a simplement reconnu qu'en cas de détermination positive de l'USITC, l'exécutif des États-Unis devrait décider si et dans quelle mesure il faudrait appliquer une mesure de sauvegarde, et que les personnes intéressées voudraient présenter aux ministères des renseignements au sujet de cette décision. Il a officiellement sollicité des observations du public de manière à établir un cadre qui permettrait aux personnes intéressées de fournir de tels renseignements, tant par écrit qu'en personne.³⁵¹²

7.1514 Les États-Unis répondent³⁵¹³ qu'à l'instar de n'importe quel Membre de l'OMC, il leur est clairement permis au titre de l'Accord sur les sauvegardes de dédoubler l'application de leur législation en matière de sauvegardes et d'en partager la responsabilité entre l'USITC et le Président. Ainsi que le montre l'extrait de la décision rendue par l'Organe d'appel dans le différend *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, un Membre de l'OMC a le pouvoir discrétionnaire de confier à autant ou à aussi peu de décideurs qu'il le juge approprié la responsabilité de faire des déterminations au titre de sa législation en matière de sauvegardes, à condition que l'"acte singulier", c'est-à-dire la détermination de l'existence d'un dommage par les autorités compétentes, satisfasse aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, les États-Unis étaient libres d'établir un processus où c'est l'exécutif qui décide de la nature de la mesure de sauvegarde et de la mesure dans laquelle elle est appliquée, mais sans participer à la détermination de l'existence d'un dommage. En outre, de l'avis des États-Unis, toutes les parties conviennent que l'Accord sur les sauvegardes oblige les autorités compétentes, en l'espèce l'USITC, à présenter certaines constatations et explications au sujet de l'enquête et de la détermination de l'existence d'un dommage. Les parties ne s'entendent toutefois pas sur la question de savoir si l'Accord sur les sauvegardes exige du Président qu'il explique de quelle manière une mesure de sauvegarde prévient ou répare le dommage et facilite l'ajustement. Les États-Unis sont d'avis qu'ils n'ont jamais affirmé que le "dédoublement" du processus permettait au Président de se soustraire à la responsabilité qui lui incombait au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Le point essentiel est que l'Accord sur les sauvegardes lui-même divise le processus en deux étapes: 1) l'enquête (article 3) et la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave (article 4); et 2) l'application de la mesure de sauvegarde (article 5). L'Organe d'appel l'a d'ailleurs reconnu en déclarant que "[c]es deux questions sont séparées et distinctes. Elles ne doivent pas être confondues par celui qui interprète le traité".³⁵¹⁴ Par conséquent, les États-Unis soutiennent qu'il est pleinement compatible avec l'Accord sur les sauvegardes de séparer la détermination faite par les autorités compétentes du choix d'une mesure de sauvegarde conforme à l'article 5:1, et de recourir à une procédure différente à chaque étape.

7.1515 Pour les États-Unis, la question du dédoublement de la procédure et du partage des responsabilités entre l'USITC et le Président n'est pas pertinente. Même si l'USITC était responsable des deux étapes du processus, l'Accord sur les sauvegardes n'exigerait toujours pas, au moment de l'imposition de la mesure de sauvegarde, d'explication de la manière dont la mesure ne s'appliquait que dans la mesure nécessaire pour réparer ou prévenir le dommage et faciliter l'ajustement. Ainsi que l'a déclaré l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, "[i]l est donc clair que, mis à part une exception [certains types de restrictions quantitatives n'ont pas été

³⁵¹¹ Première communication écrite de la Norvège, paragraphe 356.

³⁵¹² Première communication écrite des États-Unis, note de bas de page 1368.

³⁵¹³ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 128 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵¹⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 84.

utilisées dans cette affaire], l'article 5:1, y compris la première phrase, n'oblige pas un Membre à justifier, au moment de l'application, que la mesure de sauvegarde en cause n'est appliquée "que dans la mesure nécessaire".^{3515 3516}

iii) *Lien avec l'obligation de non-imputation et les déterminations faites au titre de l'article 4:2 b)*

7.1516 Les plaignants font valoir que le niveau du dommage qui peut être réparé ou prévenu au titre de l'article 5:1 ne devrait pas correspondre à l'intégralité du dommage subi par la branche de production nationale telle qu'elle est évaluée au titre de l'article 4:2 a). Il faudrait plutôt ne pas tenir compte de l'effet dommageable de facteurs autres qu'un accroissement des importations tel que déterminé dans le contexte de l'obligation de non-imputation au titre de l'article 4:2 b). Par conséquent, si elle est adaptée à une constatation de l'existence d'un dommage grave qui n'a pas fait l'objet d'une opération de "non-imputation" appropriée, la mesure corrective sera excessive. C'est pourquoi, d'un point de vue pratique, l'obligation de non-imputation au titre de l'article 4:2 b) sert à déterminer quelle est la partie de la totalité du dommage subi par la branche de production nationale qui peut être réparée conformément à l'article 5:1. Selon les plaignants, l'article 4:2 b) sert les buts de l'article 5:1 pour deux raisons: premièrement, il empêche les autorités d'établir un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave lorsque plusieurs facteurs causent en même temps un dommage. Deuxièmement, et surtout, c'est un "point de repère qui garantit que seule une part appropriée de l'ensemble du dommage est imputée à un accroissement des importations" et, par conséquent, il "renseigne ... sur la mesure dans laquelle une mesure de sauvegarde peut être appliquée conformément à l'article 5:1".³⁵¹⁷ Le fait de ne pas satisfaire aux prescriptions de l'article 4:2 b) crée nécessairement une présomption que la mesure est plus restrictive que requis et qu'elle viole l'article 5:1. Sans un "point de repère" approprié, l'USITC n'aurait aucun moyen de déterminer comment une quelconque mesure pourrait être adaptée au tort causé par les importations seulement. Dans un tel cas, en l'absence d'explications convaincantes de la raison pour laquelle la mesure n'était toujours pas plus restrictive que nécessaire, il faut considérer que la mesure viole l'article 5:1.³⁵¹⁸ En outre, ajoutent les plaignants, la conformité à l'obligation de déterminer l'existence d'un lien de causalité ou à l'obligation de non-imputation figurant à l'article 4:2 b) ne permet pas d'établir de manière définitive que la mesure corrective n'est pas excessive.³⁵¹⁹

7.1517 Le Brésil, le Japon et la Suisse font valoir qu'une violation de l'article 4:2 b) se traduit nécessairement par une violation de l'article 5:1. Les Communautés européennes, la Corée, la Chine, la Nouvelle-Zélande et la Norvège font valoir que, dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Organe d'appel a conclu qu'il est fourni des éléments qui justifient *prima facie* une violation de l'article 5:1 dès lors qu'a été établie une violation de l'obligation de non-imputation au titre de l'article 4:2 b)³⁵²⁰, comme cela est le cas dans le présent différend où il a été constaté que l'analyse du dommage grave et du lien de causalité comportait des erreurs. Ainsi que l'a indiqué l'Organe d'appel, il incombe alors au Membre appliquant la mesure de sauvegarde de réfuter cette allégation *prima facie*.³⁵²¹ Plus précisément, c'est au Membre appliquant la mesure de sauvegarde qu'il incombe alors de prouver que sa mesure remédie effectivement à une portion du dommage subi

³⁵¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 233.

³⁵¹⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 128 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 252.

³⁵¹⁸ Première et deuxième déclarations orales de la Norvège.

³⁵¹⁹ Réponses écrites du Brésil et du Japon à la question n° 99 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵²⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 261.

³⁵²¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 262.

par sa branche de production nationale qui est égale ou inférieure à celui causé par l'accroissement des importations. Dans ce contexte, il incombe au Membre appliquant la mesure de sauvegarde d'évaluer le dommage imputé à l'accroissement des importations.³⁵²²

7.1518 La Corée convient et affirme que l'article 4:2 b) vise à garantir que le dommage causé par d'autres facteurs ne soit pas indûment imputé aux importations (article 4:2 b)), alors que la première phrase de l'article 5:1 vise à garantir que la mesure se limite à réparer l'incidence des importations seulement sur la branche de production nationale. L'article 5:1 ne permet pas l'application d'une mesure de sauvegarde au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave causé par les importations seulement.³⁵²³ L'article 5:1 ne permet pas l'application de mesures de sauvegarde pour réparer le dommage causé par d'autres facteurs.³⁵²⁴ Pour la Nouvelle-Zélande, l'article 4:2 b) fait absolument partie intégrante du respect de l'article 5:1 et, en particulier, du respect de l'obligation de s'assurer "que la part du préjudice grave total imputée à un Membre exportateur doit être proportionnelle au préjudice causé par les importations en provenance de ce Membre".³⁵²⁵ L'Organe d'appel a souligné que "les mesures de sauvegarde ne devraient être appliquées que de manière à remédier aux conséquences des importations".^{3526 3527}

7.1519 Les plaignants appellent l'attention sur le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, qui soulignait qu'"[e]n dissociant et en distinguant les effets dommageables des facteurs autres qu'un accroissement des importations de ceux causés par un accroissement des importations, comme l'exige[ait] l'article 4:2 b), et en incluant cette analyse détaillée dans le rapport dans lequel [étaient] exposées les constatations et conclusions motivées, comme l'exige[aie]nt les articles 3:1 et 4:2 c), un Membre qui se propos[ait] d'appliquer une mesure de sauvegarde devrait fournir des motifs suffisants pour cette mesure. Le respect des dispositions des articles 3:1, 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes devrait avoir pour effet accessoire de fournir une "justification" suffisante pour une mesure et ... devrait aussi fournir un point de repère au regard duquel la portée admissible de la mesure devrait être déterminée".³⁵²⁸ Pour les plaignants, l'Organe d'appel a donc précisé qu'une autorité non seulement devait éviter d'imputer la causalité à des facteurs autres qu'un accroissement des importations (article 4:2 b)), mais également faire en sorte que la mesure qui est appliquée soit limitée à la mesure nécessaire pour remédier au dommage particulier causé par des importations qui sont ainsi dissociées et distinguées (article 5:1), et qu'elle devait clairement justifier la mesure (article 3:1).³⁵²⁹

7.1520 De l'avis des États-Unis, l'Organe d'appel a constaté que le dommage imputé à l'accroissement des importations constituait le point de repère pour l'application d'une mesure de sauvegarde. Ce dommage est défini grâce aux analyses du lien de causalité et de la non-imputation au titre de

³⁵²² Réponses écrites des Communautés européennes, de la Suisse, du Japon, de la Norvège et de la Nouvelle-Zélande à la question n° 114 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵²³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 258.

³⁵²⁴ Réponse écrite de la Corée à la question n° 99 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 253, dans lequel est cité après approbation le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fil de coton*.

³⁵²⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 258 (italique dans l'original); réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 99 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵²⁷ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 114 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵²⁸ Première communication écrite de la Norvège, paragraphe 348.

³⁵²⁹ Réponses écrites des plaignants aux questions n° 113 et 114 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 350.

l'article 4:2 b), et détermine le choix d'une mesure de sauvegarde. Bien qu'une analyse débouche sur l'autre, l'Organe d'appel a souligné que l'évaluation du dommage au titre des articles 3 et 4 est "séparée [] et distincte []" de l'évaluation de la mesure admissible dans laquelle est appliquée une mesure de sauvegarde, et que ces deux questions "ne doivent pas être confondues par celui qui interprète le traité".³⁵³⁰ Il n'y a donc aucune obligation de considérer une deuxième fois les facteurs énoncés à l'article 4:2 a) lors de l'application de l'article 5:1.³⁵³¹ Les États-Unis font valoir que la non-imputation se rapporte à la détermination de l'existence du lien de causalité entre les importations et le dommage grave causé à la branche de production nationale en distinguant les effets dommageables des importations des effets dommageables d'autres facteurs. Il ne s'agit pas d'une prescription de l'article 5:1 et, par conséquent, il ne s'agit pas d'une prescription pour décider de la mesure de sauvegarde appropriée à appliquer. Les États-Unis font observer que l'analyse de l'article 5:1 à laquelle a procédé l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, obligeait à conclure que l'article 4:2 b) devait fournir "un point de repère" permettant de garantir que seule une part appropriée de l'ensemble du dommage était imputée à un accroissement des importations. Par conséquent, les autorités compétentes doivent achever l'analyse de la non-imputation au titre de l'article 4:2 b) avant que le Membre ne se prononce sur la mesure admissible dans laquelle est appliquée une mesure de sauvegarde. La non-imputation fait partie du processus de détermination du dommage imputable à l'accroissement des importations, lequel établit à son tour le "point de repère" pour l'application de la mesure. Par conséquent, selon le raisonnement de l'Organe d'appel, il existe un lien entre l'analyse de la non-imputation au titre de l'article 4:2 b) et le choix du niveau d'une mesure de sauvegarde au titre de l'article 5:1. La première analyse détermine la deuxième analyse. Comme le dommage imputé aux importations, dont fait partie l'analyse de la non-imputation, est le point de repère pour la mesure dans laquelle est appliquée une mesure de sauvegarde, il est superflu d'effectuer une deuxième analyse de la non-imputation. Si la mesure se situe en deçà de ce point de repère, il n'y a pas lieu de craindre qu'elle s'applique pour réparer le dommage causé par des facteurs autres qu'un accroissement des importations. Pour les États-Unis, c'est ce que confirme le fait que deux analyses devraient être effectuées au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Une première analyse sert à déterminer si l'accroissement des importations causait un dommage grave aux producteurs nationaux et une deuxième, à déterminer la mesure corrective appropriée. La non-imputation fait partie du premier examen de base, que l'Organe d'appel a défini comme étant la détermination par les autorités compétentes, conformément aux articles 3 et 4, de la question de savoir si l'accroissement des importations causait ou menaçait de causer un dommage grave.³⁵³²

7.1521 Les États-Unis concluent que les plaignants dénaturent le critère d'évaluation des contre-arguments des États-Unis. L'Organe d'appel a reconnu qu'un Membre pouvait "réfuter" la présomption créée par une incompatibilité avec l'article 4:2 b). Ce faisant, il ne donnait pas à entendre que la charge de la preuve assumée par le Membre était plus grande que celle incombant normalement à une partie défenderesse au titre du Mémoire d'accord, à savoir repousser ou réfuter le bien-fondé d'une allégation établie *prima facie* par la partie plaignante.³⁵³³ Lorsqu'une partie plaignante se fonde sur une incompatibilité avec l'article 4:2 b) pour établir *prima facie* le bien-fondé d'une incompatibilité avec l'article 5:1, elle n'aura rien fait d'autre que montrer que le niveau approprié de la mesure de sauvegarde est incertain. Par conséquent, la réfutation devrait uniquement montrer que la mesure était proportionnée aux effets dommageables imputables à un accroissement des

³⁵³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 84.

³⁵³¹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 102 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵³² Réponse écrite des États-Unis à la question n° 99 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵³³ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 98.

importations. Les États-Unis estiment qu'ils ont pleinement réfuté toute allégation d'incompatibilité avec l'article 4:2 b).³⁵³⁴

f) Quantification

7.1522 Les Communautés européennes, la Suisse et la Norvège font valoir qu'il ne fait aucun doute que l'article 5:1 exige que les mesures de sauvegarde ne dépassent pas la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. L'évaluation de la "mesure nécessaire" exige inévitablement une certaine forme de quantification.³⁵³⁵ Ces plaignants relèvent que personne ne demande aux États-Unis d'être d'une précision absolue, mais simplement de faire une estimation honnête.³⁵³⁶ La Norvège est d'avis que même si le libellé de l'Accord n'emploie pas explicitement le terme "quantifier", dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a explicitement déclaré que l'Accord imposait l'obligation de faire en sorte que la mesure de sauvegarde appliquée soit "proportionnée" aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement. Il est difficile, sinon impossible, de comprendre comment il serait possible de concevoir une mesure qui soit uniquement adaptée au dommage causé par les importations sans même chercher à quantifier le dommage pertinent.³⁵³⁷ En outre, la quantification permet aux autres Membres de vérifier que le niveau choisi est conforme aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. Lorsqu'il n'y a aucune indication sur le dommage que la mesure vise à corriger, il est impossible de déterminer si la mesure va ou non au-delà de l'obligation de proportionnalité. Cela ressort aussi très clairement de l'obligation de non-imputation telle qu'énoncée par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*.³⁵³⁸ S'il est impossible de quantifier les effets des différents facteurs qui ont été imputés au dommage allégué, il est impossible de garantir qu'il est effectivement procédé à la non-imputation. Les allégations des États-Unis selon lesquelles il n'existe aucune obligation de quantifier quoi que ce soit sont non seulement erronées, mais elles servent simplement de prétexte pour inclure des facteurs externes dans leur mesure corrective et, par conséquent, pour compenser de façon excessive tout dommage qui aurait pu être causé par les importations.³⁵³⁹

7.1523 Les États-Unis contestent l'allégation des plaignants selon laquelle les déterminations de l'existence d'un dommage et de la non-imputation et les autres déterminations faites au titre de l'Accord sur les sauvegardes, y compris celles du niveau approprié de la mesure et de la mesure appropriée dans laquelle est appliquée la mesure corrective, devraient être "quantifiées". Les États-Unis estiment que l'Accord sur les sauvegardes n'exige ni du Membre appliquant une mesure de sauvegarde ni de ses autorités compétentes qu'ils "quantifient" le dommage imputable à un accroissement des importations. En fait l'article 4:2 a) définit l'analyse d'une manière qui rend la quantification impossible. Cette disposition exige des autorités compétentes qu'elles évaluent un certain nombre de facteurs particuliers qui sont exprimés dans des unités de mesure différentes. Aucune autre disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne donne à entendre que la quantification du "dommage" est nécessaire, voire même possible. En fait, au titre du GATT de 1947, il était reconnu

³⁵³⁴ Résumé analytique de la deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 71.

³⁵³⁵ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 506.

³⁵³⁶ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 508.

³⁵³⁷ La Norvège n'exclut pas qu'il puisse être possible de combiner la quantification avec des évaluations qualitatives, mais cela exige que les évaluations qualitatives soient suffisamment précises pour permettre une comparaison significative et établir explicitement qu'il est satisfait à l'obligation de proportionnalité; deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 159.

³⁵³⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 252 à 260.

³⁵³⁹ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphes 159 à 163, deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphes 109 à 118.

qu'«il était impossible de déterminer à l'avance et avec précision le niveau des droits à l'importation nécessaire» pour qu'une mesure de sauvegarde réalise les buts de l'article XIX.³⁵⁴⁰ Pour les États-Unis, les articles 5 et 7, qui traitent de la mesure dans laquelle est appliquée une mesure de sauvegarde et de la durée d'une telle mesure, n'exigent pas l'évaluation du dommage grave ou de la mesure dans laquelle est appliquée une mesure de sauvegarde. Ils n'écartent pas non plus l'impossibilité matérielle d'une telle opération.³⁵⁴¹

7.1524 Les États-Unis ajoutent que le libellé n'étaye aucunement la thèse selon laquelle le "dommage", en tant que tel, doit être quantifié. L'article 4:1 définit le dommage grave comme étant "une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale". L'article 4:2 a) précise que, pour déterminer l'existence d'un dommage, les autorités compétentes doivent évaluer "tous les facteurs pertinents, de nature objective et quantifiable, qui influent sur la situation de cette branche". Par conséquent, le libellé lui-même traite les deux concepts de façon différente. Les facteurs examinés par les autorités compétentes sont qualifiés de "quantifiables", mais le "dommage grave" lui-même ne l'est pas. Cette omission est significative parce que, lorsque les accords visés exigent une quantification ou une évaluation de quelque sorte, ils l'indiquent généralement de façon claire, et ils fournissent souvent des indications détaillées.³⁵⁴² Les États-Unis font valoir que le cadre d'analyse figurant à l'article 4:2 a) offre d'autres éléments qui étayaient cette conclusion: il n'est pas possible de "quantifier" le dommage pour de nombreuses raisons. La plus évidente est que les différents facteurs énoncés à l'article 4:2 a) sont exprimés en unités de mesure différentes – la part du marché et l'utilisation de la capacité sont exprimées en pourcentage; le niveau des ventes et de la production, en unités; les bénéfices et les pertes, en monnaie (ou pourcentage); et l'emploi, en nombre de travailleurs ou d'heures travaillées.³⁵⁴³ L'Organe d'appel a souligné que "c'est uniquement lorsque la *situation générale* de la branche de production nationale est évaluée, à la lumière de tous les facteurs pertinents qui influent sur cette situation, que l'on peut déterminer s'il y a "une dégradation générale notable" de ladite situation".^{3544 3545}

7.1525 Les États-Unis estiment que l'autre problème posé par la quantification du "dommage grave" est le fait que les facteurs qui illustrent le mieux la situation d'une branche de production peuvent différer selon la branche de production considérée. Par exemple, dans une branche de production qui fait appel à une élite professionnelle pour fabriquer un produit, les réductions de l'emploi peuvent être particulièrement symptomatiques du dommage. Dès lors qu'elle s'est séparée de ces travailleurs, la branche de production pourrait avoir des difficultés à former d'autres travailleurs pour lui permettre de ramener la production à ses niveaux antérieurs. Par contre, dans une branche de production qui fabrique un produit intégrant une technologie qui évolue fréquemment, les réductions des dépenses de recherche et développement peuvent être particulièrement symptomatiques du dommage. En l'absence de telles dépenses, la branche de production ne sera pas en mesure d'apporter d'autres améliorations à son produit pour pouvoir demeurer concurrentielle sur le marché. Une quelconque "quantification" mathématique fondée sur une formule ne permettrait pas de se prononcer en connaissance de cause sur l'importance relative des facteurs qu'il faudrait examiner.³⁵⁴⁶

³⁵⁴⁰ *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, paragraphe 35; l'Organe d'appel a cité ce rapport dans le cadre de l'acquis du GATT de 1947. Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 174.

³⁵⁴¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1032.

³⁵⁴² Par exemple, l'article 2 de l'Accord antidumping; l'article 14 de l'Accord SMC. Ces prescriptions détaillées du calcul de la marge de dumping et du montant de la subvention, respectivement, contrastent avec le traitement du dommage dans les deux accords, qui n'exigent pas le calcul du montant du dommage.

³⁵⁴³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1036.

³⁵⁴⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 139.

³⁵⁴⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1035.

³⁵⁴⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1038.

7.1526 La Norvège fait observer³⁵⁴⁷ que même s'ils cherchent à faire valoir que la quantification proposée par les plaignants est impossible³⁵⁴⁸, les États-Unis fournissent en fait une certaine quantification *a posteriori* dans la modélisation économique à laquelle ils font référence dans la "Feuille de calcul de la modélisation I"³⁵⁴⁹ et la "Feuille de calcul de la mesure corrective I"³⁵⁵⁰, ce qui montre qu'une quantification est en fait possible, même pour les États-Unis. Cette modélisation n'était toutefois pas incluse dans le rapport de l'USITC. Les États-Unis ne peuvent donc pas s'appuyer sur cette modélisation pour justifier les mesures. En outre, les États-Unis ne contestent pas que la réfutation d'une allégation qui établit *prima facie* une violation de l'article 5:1 découlant d'une analyse lacunaire de la non-imputation engloberait une "quantification" de quelque sorte de l'effet de la mesure corrective en rapport avec le dommage causé par l'accroissement des importations.³⁵⁵¹

7.1527 Selon le Brésil, les autorités nationales ont l'obligation de montrer que les éléments nécessaires à l'imposition des mesures de sauvegarde, qu'ils soient qualitatifs ou quantitatifs, sont présents. Par exemple, l'article 4:2 b) dispose que: "La détermination dont il est question à l'alinéa a) n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations ... et le dommage grave". De la même manière, il est question à l'article 4:2 c) d'une "justification du caractère pertinent des facteurs examinés". L'article 3:1 exige, bien entendu, que les autorités compétentes exposent "les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées". Il ne fait donc aucun doute que la charge de la preuve incombe aux autorités nationales. Ce sont les circonstances et la disponibilité des données requises pour procéder à une telle analyse qui détermineront si une analyse quantitative est ou non fournie ou nécessaire. Il y a dans le présent cas d'espèce deux facteurs qui sembleraient nécessiter la tenue d'une analyse quantitative pour justifier les constatations et les conclusions de l'USITC. Premièrement, en ce qui concerne les CPLPAC, il y avait de nombreux facteurs autres que les importations visées qui, intuitivement, sembleraient avoir eu individuellement et cumulativement un effet plus substantiel que les importations visées. Par exemple, on serait porté à croire qu'un accroissement de la capacité nationale, qui dépassait de 16 millions de tonnes la demande entre 1996 et 2000³⁵⁵², aurait un effet sensiblement plus élevé en termes de dommage causé à la branche de production nationale qu'un accroissement des importations de 2,5 millions de tonnes. On pourrait aussi supposer qu'un accroissement de 3 millions de tonnes des expéditions à bas coûts des mini-acières entre 1998 et 2000³⁵⁵³ aurait également un effet sensiblement plus grand sur la santé de la branche de production nationale qu'un plus faible accroissement des importations. Par conséquent, le Brésil fait valoir qu'il semble que l'on doive dans une certaine mesure montrer l'existence d'un lien réel et substantiel entre l'accroissement des importations, indépendamment et séparément de ces autres facteurs, et le dommage grave. Lorsque les faits semblent, intuitivement indiquer une conclusion et que les autorités parviennent à une autre conclusion, il faut montrer dans une certaine mesure que la conclusion à laquelle sont parvenues les autorités était exacte. Dans le cas présent, le Brésil est d'avis qu'il semblerait qu'une quantification des effets des importations et des autres causes aurait été nécessaire; sinon, rien n'étaye la conclusion de l'USITC. Deuxièmement, il ne manque pas de données sur lesquelles fonder une quantification des causes du dommage subi par la branche de production nationale. En particulier, selon la branche de production et l'USITC également, le principal problème était le bas niveau des prix pendant la dernière partie de la période visée par

³⁵⁴⁷ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 163.

³⁵⁴⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1036.

³⁵⁴⁹ Pièce n° 57 des États-Unis.

³⁵⁵⁰ Pas de pièce.

³⁵⁵¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1062.

³⁵⁵² Première communication écrite du Brésil, figure 3.

³⁵⁵³ Première communication écrite du Brésil, figure 24.

l'enquête. Il y avait abondamment de renseignements pour simuler à l'aide d'un modèle l'effet des divers facteurs sur les prix. En fait, un tel modèle avait déjà été accepté et approuvé par les services économiques de l'USITC lors de l'enquête antidumping concernant les produits en acier laminés à froid. L'USITC aurait pu construire un tel modèle. Sinon, les diverses parties intéressées avaient fourni des modèles qui auraient pu être adaptés aux besoins de l'USITC. Malgré un résultat contraire à l'intuition, l'USITC n'a fait aucun effort pour montrer que ses constatations et conclusions étaient fondées.³⁵⁵⁴

7.1528 Le Brésil affirme que le fait de ne pas effectuer une analyse appropriée de la non-imputation, telle que prescrite à l'article 4:2 b) en lui-même et à lui seul établit *prima facie* le bien-fondé de cette thèse. En outre, le Brésil estime qu'en l'absence d'une justification concrète de la façon dont il a été obtenu, un résultat contraire à l'intuition établit aussi *prima facie* le bien-fondé de cette allégation. Enfin, en ce qui concerne la question de savoir si la mesure dans laquelle est appliquée la mesure corrective dépasse ce qui est nécessaire pour réparer le dommage causé par un accroissement des importations, il semblerait aussi que l'imposition d'une mesure corrective d'un niveau supérieur à celle recommandée (et prétendument étayée par des constatations et des conclusions raisonnées), sans aucune explication des raisons ou de la nécessité du changement apporté à la mesure corrective, établit *prima facie* le bien-fondé d'une telle allégation. Ce sont les faits et les circonstances propres à chaque cas qui détermineront s'il a été établi *prima facie* le bien-fondé d'une allégation.³⁵⁵⁵

7.1529 De la même manière, de l'avis du Japon, de la Corée et de la Nouvelle-Zélande, comme ce sont les autorités qui décident de l'imposition des mesures de sauvegarde, il leur incombe de recueillir et d'évaluer suffisamment de renseignements factuels pour satisfaire à toutes les prescriptions relatives à l'imposition des mesures de sauvegarde. Dans les situations où de nombreuses données sont disponibles, et en particulier dans les cas où les données sont à la fois disponibles et présentées aux autorités, ces dernières ont l'obligation de les examiner. Dans le présent cas d'espèce, les plaignants estiment que de nombreuses données avaient été rendues publiques et que les parties avaient présenté diverses études économiques qui utilisaient ces données. L'USITC avait donc à sa disposition des renseignements et des études pour quantifier les effets dommageables, mais elle a décidé de ne pas le faire.³⁵⁵⁶

7.1530 Les États-Unis font observer que le Japon et le Brésil supposent qu'il n'y a qu'une seule façon de "quantifier" le dommage, à savoir à l'aide d'une modélisation économique.³⁵⁵⁷ Ces plaignants remplaceraient en quelque sorte l'analyse complexe et nuancée envisagée à l'article 5:1 par un critère mathématique rigide et fondé sur une formule. La modélisation est largement répandue dans la théorie économique et elle peut jouer un rôle dans l'évaluation d'une mesure de sauvegarde. Elle a toutefois d'importantes limites qui l'empêchent de quantifier le "dommage" au sens de l'Accord sur les sauvegardes, ou de mesurer avec quelque précision l'effet d'un accroissement des importations ou d'une mesure de sauvegarde sur les facteurs individuels démontrant le dommage.³⁵⁵⁸

³⁵⁵⁴ Réponse écrite du Brésil à la question n° 114 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁵⁵ Réponse écrite du Brésil à la question n° 114 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁵⁶ Réponses écrites du Japon, de la Corée et de la Nouvelle-Zélande à la question n° 114 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁵⁷ Première communication écrite du Japon, paragraphe 324; première communication écrite du Brésil, paragraphes 212 à 214.

³⁵⁵⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1039.

7.1531 Les États-Unis donnent à entendre que la différence la plus importante entre l'approche du Japon/Brésil et celle des États-Unis se situe au niveau de l'utilisation des modèles. Le Japon et le Brésil ont fait valoir à l'USITC, et ils font maintenant valoir devant le Groupe spécial, que des modèles particuliers permettent de calculer l'effet des importations et des autres facteurs sur la branche de production nationale et que les résultats obtenus devraient contribuer à l'analyse du lien de causalité et de la non-imputation par les autorités compétentes. De façon générale, ce point de vue ne tient pas compte des limitations des modèles informatiques. Un modèle conçu pour calculer des estimations de l'incidence des ventes d'un participant au marché sur les prix et les quantités des autres participants au marché rendra probablement compte de l'effet des autres facteurs avec moins d'exactitude. Bien que l'on puisse théoriquement construire des modèles pour toutes les causes possibles de dommage, ces modèles exigeraient des hypothèses de base et des données qualitatives et quantitatives différentes, ce qui rendrait extrêmement incertaine toute comparaison des résultats. En bref, les meilleurs modèles informatiques disponibles fournissent une sorte de "quantification" qui ne satisferait pas à l'obligation de montrer l'existence d'un lien de causalité ou de garantir la non-imputation au titre de l'Accord sur les sauvegardes. En ce qui concerne plus précisément les modèles mentionnés par le Japon et le Brésil – qui ont été construits pour les fins de l'enquête sur les *Produits en acier* – les services de l'USITC ont conclu qu'ils ne fournissaient pas d'"éléments de preuve statistiques que la concurrence des importations avait sur les prix intérieurs un effet sensiblement plus grand que les autres facteurs inclus dans leur analyse".³⁵⁵⁹ Par ailleurs, les modèles n'évaluaient pas "d'une manière statistique" l'ordre de grandeur des effets des importations par rapport à ceux des autres facteurs. Ils mesuraient l'effet de la concurrence intérieure soit "faiblement" soit "pas du tout".³⁵⁶⁰ Les modèles n'étaient pas non plus censés considérer et pondérer tous les facteurs qu'il fallait examiner pour évaluer le dommage et le lien de causalité. En conséquence, l'USITC a accordé peu d'importance aux modèles en raison de leurs "sérieuses limitations".^{3561 3562}

7.1532 En revanche, les États-Unis font valoir qu'ils n'ont pas utilisé un nouveau modèle informatique pour comparer les différents facteurs dans le cadre de l'analyse du lien de causalité. Ils se sont plutôt servis d'un modèle informatique déjà existant pour examiner distinctement un seul facteur, à savoir les importations, afin d'analyser la mesure dans laquelle il était admissible d'appliquer la mesure de sauvegarde en termes de volume, de prix et de revenu du produit vendu par la branche de production nationale. Plus précisément, les États-Unis ont considéré deux scénarios – 1) maintien des importations en 2000 aux mêmes niveaux qu'avant leur poussée et 2) application en 2000 des mesures de sauvegarde établies par le Président – et ils ont déterminé à l'aide du modèle si les prix et les volumes des produits vendus aux États-Unis auraient pu être différents. Si l'on considère dans chacun des scénarios les effets des importations sur le volume et les prix, et que l'on maintient constantes toutes les autres causes présumées du dommage, les États-Unis allèguent qu'ils ont évité le risque que le modèle ne puisse pas comparer avec exactitude les effets de deux causes différentes de dommage sur le volume et les prix. En outre, comme il est "impossible de déterminer à l'avance et avec précision le niveau des droits à l'importation nécessaires pour permettre à une industrie américaine de soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers dans les conditions actuelles de concurrence"³⁵⁶³, les États-Unis font valoir que l'incertitude inhérente à la modélisation informatique n'est pas différente

³⁵⁵⁹ Mémoire de l'USITC, EC-Y-042, page 42.

³⁵⁶⁰ Mémoire de l'USITC, EC-Y-042, page 1.

³⁵⁶¹ Rapport de l'USITC, page 59, note de bas de page 260.

³⁵⁶² Réponse écrite des États-Unis à la question n° 116 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁶³ *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, paragraphe 35.

de toute autre analyse disponible. Par contre, lorsqu'il est question d'analyser le lien de causalité, il y a une autre solution, à savoir le type d'analyse qualitative utilisé par l'USITC.³⁵⁶⁴

7.1533 Les États-Unis font valoir qu'ils n'arrivent pas à déterminer exactement ce que les partisans de la quantification auraient voulu que l'USITC fasse différemment. Seuls quelques-uns des plaignants ont soulevé cette question et, à ce jour, ils n'ont pas indiqué de quelle manière exactement l'USITC aurait dû quantifier le dommage. Selon les États-Unis, la Norvège affirme à maintes reprises qu'une quantification est exigée, mais elle n'indique pas comment cette quantification est possible. Le Brésil a aussi reproché à l'USITC le modèle économique qu'elle avait utilisé dans sa recommandation concernant la mesure corrective, mais il donne à entendre que l'USITC aurait en fait dû s'appuyer sur une modélisation économique, en particulier sur un modèle informatique qui a été présenté au nom des producteurs étrangers et que l'USITC a rejeté.³⁵⁶⁵ Le Japon reproche aussi à l'USITC de ne pas s'être appuyé sur le modèle informatique des producteurs étrangers.³⁵⁶⁶ Selon les États-Unis, les partisans de la quantification n'ont pas expliqué ce qu'ils entendaient par ce terme ni comment une autorité compétente quantifierait le dommage ou les effets des importations sur tous les indicateurs du dommage dont l'Accord sur les sauvegardes prescrit l'examen. Par conséquent, les États-Unis allèguent qu'ils ne peuvent pas dire de quelle manière leur opération numérique différerait des éventuelles propositions des plaignants.³⁵⁶⁷

7.1534 Les États-Unis relèvent que les plaignants ont des positions différentes sur le point de savoir si une quantification est nécessaire. La plupart éludent la question en disant que les autorités compétentes doivent quantifier le dommage "si nécessaire" et qu'il leur incombe de le faire.³⁵⁶⁸ Les États-Unis soutiennent qu'au contraire c'est un principe bien établi dans les différends soumis au titre du Mémorandum d'accord qu'il incombe à la partie avançant par voie d'affirmation une proposition de la prouver.³⁵⁶⁹ Les États-Unis allèguent avoir présenté de nombreux éléments de preuve montrant qu'il n'est pas possible de quantifier avec précision le dommage causé par un accroissement des importations ni les effets dommageables d'un accroissement des importations en vue de son utilisation dans une analyse visant à séparer les effets dommageables des importations des autres facteurs. Par conséquent, ils font valoir qu'il incombe aux partisans de la quantification d'établir que i) l'Accord sur les sauvegardes exige une quantification et ii) une quantification précise du dommage ou des effets dommageables causés par un accroissement des importations est possible. Selon les États-Unis, les plaignants ne se sont acquittés d'aucun des aspects de la charge de la preuve leur incombant. Le seul élément de preuve que présentent les plaignants pour montrer que la quantification est possible consiste en des modèles informatiques qui ont été présentés à l'USITC et que celle-ci a rejetés. Bien que le Japon et le Brésil aient critiqué l'USITC pour "avoir rejeté" les résultats des modèles

³⁵⁶⁴ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 116 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁶⁵ Première déclaration orale du Brésil, paragraphe 35.

³⁵⁶⁶ Première communication écrite du Japon, paragraphes 276 à 281.

³⁵⁶⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 116 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁶⁸ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 114 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; le Japon, la Norvège et le Brésil adoptent une position similaire dans leurs réponses écrites à la question n° 114 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond. La Corée et la Nouvelle-Zélande font valoir que la quantification est toujours nécessaire, alors que la Chine et la Suisse n'ont pas de position arrêtée; réponses écrites de la Corée, de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse à la question n° 114 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁶⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 17.

économiques "dans une seule note de bas de page"³⁵⁷⁰, ils ne traitent jamais des raisons pour lesquelles l'USITC a accordé peu d'importance aux modèles. Le seul fondement juridique qu'invoquent les plaignants à l'appui de la proposition selon laquelle la quantification est obligatoire est le critère du "que dans la mesure nécessaire" énoncé à l'article 5:1. Certains plaignants estiment qu'un Membre ne peut satisfaire à ce critère que s'il quantifie les effets tant de l'accroissement des importations que de la mesure de sauvegarde.³⁵⁷¹ Cependant, de l'avis des États-Unis, une analyse quantitative pourrait aussi suffire pour établir qu'une mesure de sauvegarde était proportionnée au dommage imputable à l'accroissement des importations.³⁵⁷²

7.1535 Pour les États-Unis, dans la mesure où les plaignants ont proposé qu'une certaine autre analyse était requise pour préciser et quantifier scientifiquement la mesure exacte du dommage et l'effet des mesures prises, il est clair qu'un tel critère serait inapplicable et incompatible avec l'Accord. Il établirait une norme à laquelle aucune partie ne pourrait satisfaire en prenant une mesure de sauvegarde et rendrait donc effectivement nul et non avenue l'Accord.³⁵⁷³

7.1536 De l'avis des États-Unis, aucune analyse de la quantification ne peut satisfaire aux prescriptions des articles 5:2 ou 4:2 b). Les opérations numériques limitées figurant dans la première communication écrite des États-Unis ont pour but limité de fournir au Groupe spécial des éléments de preuve additionnels que les mesures de sauvegarde visant l'acier étaient compatibles avec l'article 5:1. Elles n'étaient certainement pas la thèse selon laquelle ni le type de quantification envisagé par certains plaignants, ni une opération numérique telle que celle(s) utilisée(s) par les États-Unis dans le présent différend ne sont requis.³⁵⁷⁴

g) Exclusion de produits

7.1537 Les Communautés européennes et la Norvège font valoir que pour déterminer si des produits visés par une enquête peuvent être exclus de l'application d'une mesure de sauvegarde, l'article 5 doit être interprété à la lumière du principe du parallélisme inhérent à cette disposition et des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Considérée dans ce contexte, la disposition relative à "la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave" de l'article 5:1 signifie "la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave causé par les importations qui ont été à la base des déterminations de l'existence d'un "accroissement des importations", et d'un "dommage grave" et d'un lien de causalité", et qui doivent correspondre aux importations visées par la mesure. Si le dommage grave et le lien de causalité ont été évalués par rapport à un certain éventail de produits, c'est cet éventail de produits dont il a été reconnu qu'il causait un dommage grave. Le niveau et le type de mesure corrective appropriée pour faire face à ce dommage grave ne peuvent pas être redistribués parmi un éventail plus restreint de produits. Sinon, donnent à entendre ces plaignants, il serait imputé à certaines importations les conséquences d'un dommage dont il n'a pas été déterminé qu'elles en étaient la cause. Par ailleurs, si une mesure s'appliquait à toutes les importations examinées dont il a

³⁵⁷⁰ Première communication écrite du Brésil, paragraphe 213; première communication écrite du Japon, paragraphes 276 à 278; les Communautés européennes soulèvent une question similaire, première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 278.

³⁵⁷¹ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 114 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁷² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 192 à 196.

³⁵⁷³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1064.

³⁵⁷⁴ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 116 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

été constaté qu'elles avaient causé un dommage grave, alors l'application d'une telle mesure pourrait être uniformément ramenée en deçà de ce qui est nécessaire si le pays importateur le décidait.³⁵⁷⁵

7.1538 De l'avis du Brésil, les exclusions de produits dénaturent la mesure corrective du fait qu'elles la rendent moins restrictive. Elles affectent en soi le niveau de protection fourni par la mesure corrective et elles devraient être considérées en tant que telles.³⁵⁷⁶ Le Japon considère que les exclusions de produits visent spécifiquement à faire en sorte que l'application des mesures ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour fournir une protection. Si un produit n'est pas fabriqué aux États-Unis, il serait alors excessif d'imposer une mesure de protection contre ce produit.³⁵⁷⁷ Selon la Corée, en excluant ces produits de l'application de la mesure corrective, les États-Unis choisissent de ne pas imposer une mesure de protection. Les termes de la première phrase de l'article 5:1 non seulement permettent d'agir ainsi, mais ils envisagent également une telle action.³⁵⁷⁸

7.1539 Selon les Communautés européennes, l'exclusion d'un produit (ou d'un sous-produit) visé par une mesure de sauvegarde, parce que la branche de production des États-Unis le demande ou pour quelque autre raison, élimine la restriction imposée à ce sous-produit, mais ne fait rien pour rendre plus proportionnée l'application des mesures de sauvegarde aux sous-produits qui restent assujettis à la mesure. En réalité, le fait que des exclusions de produits aient même été demandées et obtenues par l'industrie sidérurgique nationale des États-Unis elle-même (par exemple, pour les brames) semblerait indiquer que le niveau initial des mesures était disproportionné.³⁵⁷⁹

7.1540 Les États-Unis répondent que le fait d'exclure de l'application des mesures des types particuliers de chaque produit n'établit pas *prima facie* le bien-fondé d'une incompatibilité avec l'article 5:1. Ledit article permet clairement à un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde en deçà de la mesure nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement, pour autant que la mesure soit conforme à l'obligation NPF au titre de l'article 2:2. Ce pouvoir discrétionnaire englobe l'application atténuée – voire même la non-application – d'une mesure à des types particuliers d'un produit. L'emploi de l'expression "que dans la mesure nécessaire" montre que l'article 5:1 fixe un plafond à l'application d'une mesure de sauvegarde. L'expression "que dans" signifie que la mesure peut être appliquée à hauteur, mais non au-delà, de ce niveau. Comme l'article 5:1 n'impose aucune contrainte à la capacité d'un Membre d'appliquer une mesure en deçà de la mesure nécessaire, un Membre a la latitude de le faire. En conséquence, un Membre demeure libre d'exclure un type du produit ou d'appliquer la mesure à des niveaux inférieurs à ce type du produit pour autant qu'il se conforme aux autres prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, y compris à l'obligation énoncée à l'article 2:2 d'appliquer la mesure indépendamment de la provenance.³⁵⁸⁰

7.1541 Les États-Unis font observer que le Japon, la Corée et le Brésil conviennent que l'exclusion de produits n'est pas nécessairement incompatible avec l'article 5:1. Seule la Nouvelle-Zélande fait valoir que les exclusions sont interdites, au motif que le parallélisme exige l'application d'une quelconque mesure de sauvegarde à chacun des articles sans exception compris dans le produit visé

³⁵⁷⁵ Réponses écrites des Communautés européennes et de la Norvège à la question n° 100 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁷⁶ Réponse écrite du Brésil à la question n° 100 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁷⁷ Réponse écrite du Japon à la question n° 100 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁷⁸ Réponse écrite de la Corée à la question n° 100 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁷⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 520.

³⁵⁸⁰ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 100 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

par une constatation de l'existence d'un dommage grave.³⁵⁸¹ (Les États-Unis qualifient ce concept de "parallélisme des portées".) La Nouvelle-Zélande reconnaît que le parallélisme, tel qu'il est décrit dans les affaires *États-Unis – Gluten de froment* et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, "était, au vu des faits, limité aux importations selon leur provenance".³⁵⁸² (Les États-Unis qualifient ce concept de "parallélisme des provenances".) Cependant, selon les États-Unis, la Nouvelle-Zélande fait valoir que ces rapports appuient également le "vaste principe" du parallélisme des portées. Pour les États-Unis, un tel principe n'existe pas.³⁵⁸³ Les États-Unis font valoir que la Nouvelle-Zélande n'a pas réfuté leur analyse et qu'elle n'a donc pas établi *prima facie* que l'Accord sur les sauvegardes exigeait le parallélisme des portées.³⁵⁸⁴

7.1542 Pour les États-Unis, les exclusions (ou réductions dans l'application) sont un facteur que le Groupe spécial devrait examiner pour évaluer si les mesures de sauvegarde visant l'acier sont compatibles avec l'article 5:1. Les ajustements qui sont ainsi apportés aux mesures de sauvegarde visant l'acier atténuent l'effet des mesures sur les branches de production nationale et atténuent donc la mesure dans laquelle elles préviennent ou réparent le dommage grave.³⁵⁸⁵

h) Mesures correctives différentes pour les brames et les CPLPAC

7.1543 Les Communautés européennes et la Chine font observer que les deux mesures de sauvegarde distinctes applicables aux brames et aux CPLPAC respectivement, ainsi que l'a indiqué l'USITC elle-même, ont des buts différents et sont appliquées dans des mesures différentes.³⁵⁸⁶ En particulier, le contingent tarifaire applicable aux brames vise à prendre en compte l'utilisation finale et le circuit de commercialisation particuliers des brames, à savoir le fait que "les producteurs nationaux utilisent habituellement pour la consommation interne la quasi-totalité des brames qu'ils produisent" et que "les ventes commerciales de brames ont été extrêmement limitées". En conséquence, le contingent tarifaire applicable aux brames "vise à éviter de causer un tort aux producteurs nationaux de produits en acier qui ont des besoins légitimes de continuer à importer des brames". Compte tenu de leurs buts différents et de la mesure différente dans laquelle elles sont appliquées, il semble difficile de faire valoir que les mesures de sauvegarde applicables aux brames et au reste de certains produits plats en acier au carbone et en aciers alliés peuvent être justifiées sur la base de la même détermination selon laquelle l'accroissement des importations de la totalité de certains produits plats en acier au carbone et en aciers alliés a causé un dommage à la branche de production nationale de tous les produits plats en acier au carbone et en aciers alliés.³⁵⁸⁷

³⁵⁸¹ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 92 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁸² Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 92 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁸³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 763 à 766.

³⁵⁸⁴ Les États-Unis font aussi observer que, pour une raison systémique, l'interprétation que fait la Nouvelle-Zélande des rapports sur les affaires *États-Unis – Gluten de froment* et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* est préoccupante. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, les observations générales formulées par l'Organe d'appel dans ces rapports sont déterminantes en ce qui concerne une question – le parallélisme des portées – que les parties n'ont pas soulevée et dont n'a pas traité l'Organe d'appel. L'Organe d'appel n'a donc pas eu l'occasion d'examiner pleinement les conséquences du parallélisme des portées et la compatibilité de ce concept avec l'Accord sur les sauvegardes. En conséquence, il faudrait considérer que ces assertions concernant le parallélisme des provenances ne peuvent pas s'appliquer au parallélisme des portées.

³⁵⁸⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 210.

³⁵⁸⁶ Rapport de l'USITC, volume I, pages 362 à 366.

³⁵⁸⁷ Réponses écrites des plaignants à la question n° 104 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.1544 Pour les Communautés européennes, si une autorité compétente présente effectivement une recommandation, qu'elle constate en outre que sa recommandation permettrait de remédier adéquatement au dommage dont il a été constaté qu'il était causé par un accroissement des importations, et qu'en plus elle indique explicitement que toute autre mesure corrective plus restrictive serait inappropriée, il serait alors difficile de considérer qu'il pourrait être justifié de déroger à une telle recommandation sur la base de la détermination faite par l'autorité compétente, selon laquelle un accroissement des importations a causé un dommage à la branche de production nationale des produits similaires. Dans ces circonstances, il est nécessaire d'expliquer pour quelle raison il a été dérogé à la recommandation.³⁵⁸⁸ Par ailleurs, si une telle autorité compétente présente effectivement une recommandation et arrive à des constatations et à des conclusions motivées selon lesquelles sa recommandation permettrait de remédier adéquatement au dommage causé par l'accroissement des importations, et qu'en outre elle indique explicitement que toute autre mesure corrective plus restrictive serait inappropriée, alors le fait qu'il ait été dérogé à la recommandation, pour appliquer une mesure corrective plus restrictive pour le commerce que ne le prévoyait la recommandation, semblerait indiquer que la mesure corrective effectivement mise en œuvre va au-delà de la mesure nécessaire et viole ainsi l'article 5:1.³⁵⁸⁹ Pour la Corée, la question essentielle consiste à déterminer si la mesure adoptée peut être conciliée et est compatible avec les déterminations correspondantes de l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité. Dans le cas des tubes et tuyaux soudés, par exemple, la question essentielle est que la recommandation de l'USITC a effectivement fourni une explication détaillée de la manière dont la constatation de l'existence d'une menace de dommage constituait un "point de repère" pour l'application de la mesure corrective recommandée.³⁵⁹⁰

7.1545 Le Japon ajoute que si ces produits sont les mêmes et qu'ils se font concurrence, pourquoi devraient-ils faire l'objet de mesures correctives différentes ayant des effets différents? Il incombe aux États-Unis d'expliquer pourquoi la mesure corrective appliquée aux brames, qui est moins restrictive que les droits de douane appliqués aux plats produits finis, ne devrait pas être étendue et s'appliquer aux produits plats finis de manière à satisfaire aux obligations énoncées à l'article 5:1. Autrement dit, en l'absence d'une certaine explication, le Japon estime qu'il existe une présomption que l'application de mesures correctives différentes à l'intérieur d'un "produit similaire" viole l'article 5:1. Le Japon estime que l'application de mesures correctives différentes à des produits appartenant à une seule catégorie de produits similaires, telle que définie par l'autorité compétente, montre que les produits ont été de manière inappropriée regroupés à l'intérieur de cette catégorie.³⁵⁹¹

7.1546 De la même manière, la Corée et la Nouvelle-Zélande font valoir qu'en appliquant aux brames une mesure corrective qui était moins restrictive que celle appliquée aux autres produits CPLPAC, les États-Unis reconnaissent qu'il pouvait être remédié au dommage causé par les produits CPLPAC (brames) par des moyens moins restrictifs que la mesure corrective appliquée à la plupart des produits CPLPAC.³⁵⁹²

³⁵⁸⁸ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 110 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁸⁹ Réponse des Communautés européennes à la question n° 109 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁹⁰ Réponse écrite de la Corée à la question n° 109 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁹¹ Réponse écrite du Japon à la question n° 103 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁹² Réponses écrites de la Corée et de la Nouvelle-Zélande à la question n° 103 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.1547 Le Brésil fait valoir que le fait que les États-Unis aient accordé un contingent additionnel distinct pour les brames à très faible teneur en carbone est une reconnaissance du fait qu'il s'agit de sous-produits à l'intérieur du regroupement des brames.³⁵⁹³ Les exclusions et le contingent additionnel pour les brames montrent tous deux que certains produits à l'intérieur d'une catégorie plus vaste de produits similaires ne sont peut-être pas produits sur le marché du pays importateur ou pourraient ne pas y être produits en quantités suffisantes. Cette reconnaissance indique que les États-Unis ont toujours exclu des produits de leurs définitions du produit similaire dans les enquêtes en matière de droits antidumping et compensateurs.³⁵⁹⁴ Le fait qu'il existe des mesures correctives différentes à l'intérieur du même regroupement de produits effectué par l'USITC soulève toutefois une question très différente. Plus précisément, si tous les produits à l'intérieur de la catégorie du produit similaire se concurrencent les uns les autres, pourquoi est-il nécessaire d'appliquer une mesure corrective différente à une sous-catégorie de ces produits? On pourrait supposer que si les brames concurrencent directement les tôles, et les produits plats laminés à chaud, laminés à froid et traités contre la corrosion, la mesure corrective nécessaire pour éliminer le dommage causé par les importations de brames ne diffère pas de celle nécessaire pour éliminer le dommage causé par les importations de ces produits d'aval. Si les brames sont le même produit similaire assujéti à la même dynamique de la concurrence que les autres produits laminés plats en acier au carbone, pourquoi est-il nécessaire d'imposer une mesure corrective différente pour les brames? Selon le Brésil, la nécessité d'une mesure corrective différente pour les brames montre que les produits à l'intérieur du regroupement ne sont pas similaires les uns aux autres, ne se font pas directement concurrence les uns aux autres et ne devraient pas être regroupés. Si les produits sont similaires les uns aux autres, alors la dynamique de la concurrence entre ces produits devrait, par définition, être la même. Il s'ensuit qu'il n'y a pas de raison pour que la mesure corrective ne soit pas la même. Le fait que le Président s'est cru obligé d'imposer un contingent tarifaire pour les brames et un droit de douane plus élevé pour les autres produits à l'intérieur du regroupement des produits laminés plats montre que la dynamique de la concurrence qui joue entre les brames et les produits plats finis est différente, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas faire partie du même produit similaire.³⁵⁹⁵

7.1548 Les États-Unis font valoir que l'Accord sur les sauvegardes permet aussi à un Membre de réduire la mesure dans laquelle une mesure s'applique à certains articles faisant partie du produit importé. Dans le cas d'une mesure de sauvegarde fondée sur des droits de douane, une telle réduction pourrait prendre la forme de l'application d'un taux de droit plus faible à un article particulier, ou d'un taux de droit nul pour une quantité limitée des importations de cet article. Tout comme dans le cas d'une exclusion complète, l'une ou l'autre de ces mesures amoindrirait l'application générale de la mesure. Les exclusions approuvées par le Japon, la Corée et le Brésil renferment plusieurs exemples d'exclusions quantitatives d'articles particuliers.³⁵⁹⁶

7.1549 Les plaignants se méprennent sur le fondement de l'application d'un contingent tarifaire aux brames. L'USITC a constaté que les brames faisaient partie du produit similaire constitué par certains produits laminés plats en acier au carbone et qu'elles affectaient la vente de ce produit aux États-Unis.

³⁵⁹³ Exclusion de certains produits des mesures prises au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur, s'agissant de certains produits en acier; modifications et corrections techniques apportées au Tarif douanier harmonisé des États-Unis aux fins de la mise en conformité, 67 FR 56182 (30 août 2002).

³⁵⁹⁴ Par exemple, *Carbon and Certain Alloy Steel Wire Rod From Brazil et. al.*, enquêtes n° 701-TA-417-421 et 731-TA-953-954, 956-959, 961-962, USITC Pub. 3546 (octobre 2002), note de bas de page 2 (où sont exclus, entre autres produits, les câbles pour pneu de calibre 1080 et les fils machine pour jante de pneu).

³⁵⁹⁵ Réponses écrites du Brésil aux questions n° 22 et 103 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁵⁹⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 211.

Plus précisément, l'USITC a relevé que "les prix des brames sont uniquement fonction des prix en aval des produits en acier laminés à chaud et des produits en acier laminés à froid, ce qui donnerait à entendre qu'il existe un effet croisé important des prix entre ces types de produits en acier".³⁵⁹⁷ Le Président n'a pas révisé ni modifié ces conclusions, ni la constatation générale selon laquelle les importations de brames étaient dommageables. Il a plutôt constaté que l'application d'un contingent tarifaire aux brames était appropriée sur la base des divers facteurs prévus dans la loi qu'il était tenu de prendre en considération, même si cette mesure corrective était inférieure à la mesure corrective maximale autorisée au titre de l'Accord sur les sauvegardes.³⁵⁹⁸

7.1550 Le traitement des brames ne remet pas en question la définition de produit similaire de l'USITC dans le cas de certains produits laminés plats en acier au carbone. Le Président n'a pas constaté que les brames n'étaient pas "similaires" aux autres produits en acier. Il a plutôt assujéti les brames à l'application de la mesure de sauvegarde justement parce que les importations de brames sont similaires à certains produits laminés plats en acier au carbone fabriqués dans le pays, et qu'elles ont un effet sur la branche de production nationale de ce produit. Il a ensuite appliqué la mesure aux brames sous la forme d'un contingent tarifaire parce que l'effet correctif à long terme de l'application du droit de douane de sauvegarde à toutes les brames était annulée par le bouleversement à court terme que causerait une telle mesure à l'ensemble de l'économie des États-Unis.³⁵⁹⁹

2. Démonstration/justification par les États-Unis des mesures imposées dans la cause en l'espèce

a) Généralités

7.1551 Les États-Unis font valoir qu'une analyse des dix mesures de sauvegarde appliquées par les États-Unis démontre que ces mesures sont compatibles avec le critère énoncé à l'article 5:1, tel qu'il a été interprété par l'Organe d'appel. Dans son rapport, l'USITC établissait que les États-Unis avaient le droit d'appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard de chacun des dix produits en acier en cause. Les États-Unis allèguent qu'ils ont démontré que, par suite de l'évolution imprévue des circonstances, les importations de chaque produit s'étaient accrues en quantités telles et à des conditions telles qu'elles avaient causé ou menacé de causer un dommage grave. Il était en outre démontré dans ce rapport que, pour établir cette détermination, l'USITC avait dissocié et distingué le dommage causé par un accroissement des importations et le dommage causé par d'autres facteurs. Selon les États-Unis, aucun plaignant n'a établi *prima facie* une incompatibilité avec ces obligations. Dans la mesure où l'on peut considérer que l'un des plaignants a fourni des éléments qui justifient *prima facie* l'une ou l'autre de ces questions, l'analyse faite dans les sections précédentes réfute complètement ces éléments.³⁶⁰⁰ Les États-Unis font observer qu'il ressort de l'analyse tant qualitative que quantitative des effets produits par les importations sur les branches de production nationales concernées et des mesures prises que la protection accordée se limitait strictement à la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Le dommage subi par les branches de production nationales en cause en l'espèce était exceptionnel à tous égards. Des faits à l'appui de la nature et de l'étendue de ce dommage ont été présentés dans toutes les constatations de l'USITC. Ce dommage s'est traduit par de lourdes pertes financières, de nombreuses faillites, des dizaines de milliers de pertes d'emplois, ainsi que des ventes perdues, une diminution de la production, une baisse de l'utilisation de la capacité, des possibilités d'investissement perdues et de nombreux autres indicateurs d'un dommage grave. Les constatations de l'USITC présentent également des faits à

³⁵⁹⁷ Rapport de l'USITC, page 43.

³⁵⁹⁸ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 213.

³⁵⁹⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 214.

³⁶⁰⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1055.

l'appui des mesures exceptionnelles requises pour les producteurs nationaux dans le but de faciliter l'ajustement à la concurrence des importations. De l'avis des États-Unis, l'énormité du dommage qui y était démontré nécessitait clairement le type de mesures prises par les États-Unis, ainsi que leur portée, de manière à donner aux branches de production en cause la possibilité de se remettre de ce dommage grave et de procéder à un ajustement pour aller de l'avant.³⁶⁰¹

7.1552 Selon les États-Unis, une démarche numérique possible commence par les sens ordinaires des termes employés à l'article 5:1. Une mesure de sauvegarde visant à "réparer" un dommage causé par un accroissement des importations devrait, selon le sens ordinaire de ce terme, "remettre en état, réformer (un état de choses); rectifier, remédier à quelque chose". "Prévenir" un dommage grave consisterait à "éviter ou contrecarrer par des mesures préalables ou des mesures de précaution". "Faciliter" l'ajustement consisterait à favoriser l'adaptation au changement de circonstances, à savoir la concurrence des importations accrues. Chaque aspect de l'article 5:1 – le "dommage" qui est prévenu ou réparé et l'"ajustement" qui est facilité – est subordonné aux faits de la cause, plus particulièrement à la situation de la branche de production et aux effets dommageables des importations. Il était noté dans la plupart des déterminations concernant l'acier que les bas prix des importations accrues obligeaient les producteurs nationaux à abaisser leurs propres prix, ce qui diminuait leur rentabilité. En pareil cas, les États-Unis considèrent qu'une mesure corrective au sens de l'article 5:1 pourrait à la fois mettre un terme aux effets négatifs persistants des importations et permettre à la branche de production nationale de récupérer les pertes attribuables à un accroissement des importations pendant la période visée par l'enquête. Une telle mesure corrective favoriserait également l'objectif consistant à faciliter l'ajustement, étant donné que les producteurs pourraient consacrer des bénéfices accrus à des projets qui les rendraient plus compétitifs par rapport aux importations lorsque les mesures de sauvegarde seront levées.³⁶⁰²

7.1553 Les États-Unis expliquent qu'en ce qui concerne quelques-unes des déterminations concernant l'acier, il était mentionné dans l'analyse de l'USITC que la part de marché perdue par la branche de production nationale avait joué un rôle prépondérant. En pareil cas, les États-Unis considèrent qu'une mesure corrective au sens de l'article 5:1 permettrait aux producteurs nationaux de regagner une part de marché. Les améliorations connexes au chapitre des recettes et des bénéfices leur permettraient également, dans une certaine mesure, d'entreprendre des projets qui les rendraient plus compétitifs par rapport aux importations après le retrait des mesures de sauvegarde. Dans ces deux catégories de circonstances, le simple fait de neutraliser les effets négatifs actuels des importations ou de favoriser un retour temporaire à la situation antérieure de la branche de production, avant que les importations commencent à s'accroître, ne serait pas suffisant. Premièrement, la situation des branches de production avant l'accroissement des importations ne leur a manifestement pas permis de s'ajuster à un accroissement des importations. C'est la raison pour laquelle elles se sont retrouvées dans une situation de dommage grave. Deuxièmement, l'idée même de "réparer" suggère une atténuation du dommage identifié pendant la période visée par l'enquête, de même que la cessation du dommage dans l'avenir. Une branche de production ne peut pas s'ajuster de façon satisfaisante si les pertes passées l'ont laissée dans une situation financièrement périlleuse qu'une mesure ne permettrait de réparer que dans l'avenir. Par conséquent, les États-Unis estiment que la portée de l'application d'une mesure de sauvegarde comprend à la fois la neutralisation des effets négatifs actuels et l'atténuation des effets négatifs passés de manière à favoriser l'ajustement de la branche de production.³⁶⁰³

³⁶⁰¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 1066 et 1067.

³⁶⁰² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1066.

³⁶⁰³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1068.

b) Analyse numérique

7.1554 Les États-Unis expliquent que l'analyse numérique simple qui est décrite ci-dessous met l'accent sur des situations relevées au cours d'une année de la période visée par l'enquête afin d'estimer les variations des recettes et du volume des importations qui sont nécessaires pour faire disparaître les effets négatifs actuels des importations et pour compenser les effets négatifs du passé. En tant que substitut de la situation d'"absence de dommage" de la branche de production, les États-Unis utilisent une année antérieure soit à l'accroissement des importations soit au moment où la situation de la situation de la branche de production a commencé à se détériorer. Il s'agit d'une démarche prudente parce que l'USITC n'a relevé, pendant la période visée par l'enquête, aucun moment caractérisé par une absence de dommage. De fait, dans plusieurs cas, l'USITC a spécifiquement constaté que les importations avaient eu des effets négatifs sur l'ensemble de la période. Par conséquent, toute partie de la période pourrait bien correspondre à un revenu d'exploitation ou à des recettes se situant à un niveau déjà réduit en raison des effets d'un accroissement des importations.³⁶⁰⁴

7.1555 Les États-Unis rappellent que le choix d'une année de comparaison, d'une marge d'exploitation estimative ou d'un volume estimatif des importations n'est pas censé indiquer que les importations n'avaient pas d'effets négatifs sur la branche de production nationale ni sur les niveaux du revenu d'exploitation à ce moment-là. Ce choix ne donne pas à entendre non plus qu'un dommage grave avait été subi cette année-là, ni qu'aucun dommage grave n'avait été causé, du fait de l'absence de détermination de l'USITC à cet égard. L'année de comparaison constitue simplement un point de départ pour l'évaluation des effets négatifs que les importations peuvent avoir eus au cours des années subséquentes sur les résultats de la branche de production. Cette analyse numérique estime ensuite la mesure dans laquelle les prix des importations en provenance de pays non membres de l'ALENA devraient être majorés, ou la mesure dans laquelle les volumes devraient diminuer, pour parvenir à la situation voulue. Par conséquent, pour faire cette analyse numérique dans le cas des branches de production à l'égard desquelles les effets sur les prix des importations ont joué un rôle prépondérant, les États-Unis franchissent quatre étapes pour estimer la mesure dans laquelle les prix et les recettes des producteurs nationaux devraient augmenter pour faire disparaître les effets négatifs d'un accroissement des importations sur le revenu d'exploitation de la branche de production. Les États-Unis estiment ensuite la mesure dans laquelle les prix des importations devraient être majorés pour que la branche de production nationale atteigne ce niveau de rentabilité, et le droit de douane additionnel qui permettrait d'arriver à cette hausse des prix.^{3605 3606}

7.1556 Les États-Unis expliquent que la première étape de cette démarche consiste à estimer le montant des recettes dont les producteurs nationaux auraient besoin chaque année pour élever le revenu d'exploitation à son niveau à un moment (l'"année de base") de la période visée par l'enquête antérieur au moment où les résultats de la branche de production commencent à fléchir. Cette démarche estime la mesure dans laquelle le revenu d'exploitation de la branche de production a diminué chaque année après la période de base. Dans les cas où l'USITC a constaté que des facteurs autres que les importations causaient également un dommage à la branche de production, cette

³⁶⁰⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1069.

³⁶⁰⁵ Pour l'essentiel, les États-Unis font reposer ces calculs sur les valeurs unitaires, car elles couvraient tous les produits faisant l'objet de l'enquête. Pour certains produits, les constatations de l'USITC ou les données contenues dans le rapport de l'USITC indiquaient que la différence dans les valeurs unitaires entre les importations et les produits nationaux était représentative de gammes de produits différentes, ainsi que des effets dommageables des ventes à des prix inférieurs d'importations non visées par des ALE. Dans ces circonstances, les États-Unis ont fait reposer leurs calculs sur les comparaisons en matière de fixation des prix de produits spécifiques effectuées par l'USITC.

³⁶⁰⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1070.

démarche utilise une année de comparaison au cours de laquelle l'USITC a observé qu'un ou plusieurs facteurs autres que les importations affectaient la branche de production. Par exemple, si l'USITC avait constaté qu'une augmentation de la capacité avait des effets dommageables, les États-Unis essaieraient de choisir une année au cours de laquelle la capacité avait déjà été élevée à son niveau pendant la période de dommage grave. Il s'agit ensuite d'estimer le montant dont les recettes auraient dû être majorées pour obtenir cette marge d'exploitation estimative relativement à chaque année où l'USITC a reconnu que les résultats de la branche de production se détérioraient en raison d'un accroissement des importations. Dans les cas où il n'y a pas d'année de comparaison rendant compte de l'effet dommageable de facteurs autres que les importations, soit cette analyse omet les années pendant lesquelles d'autres facteurs ont eu un effet, soit elle retranche le montant des bénéfices manquants qui, selon l'estimation des États-Unis, serait imputable à ce facteur.³⁶⁰⁷

7.1557 Dans le cadre de la deuxième étape de leur analyse, les États-Unis estiment la mesure dans laquelle les prix des producteurs nationaux devraient être majorés pendant la période d'application d'une mesure de sauvegarde. Toute hausse des prix devrait ramener les prix intérieurs au moins à un niveau tel que le revenu d'exploitation ne se ressentirait pas de l'effet de l'accroissement des importations sur les prix, et ensuite les majorer d'un autre montant pour neutraliser les effets négatifs des importations effectuées entre 1998 et 2000 et pour faciliter l'ajustement. Cette estimation calcule le montant additionnel de la majoration en divisant l'estimation des recettes manquantes obtenue dans le cadre de la première étape par le total des recettes pendant la période du manque à gagner, et en ajoutant ce pourcentage à la marge d'exploitation pour l'année de comparaison.³⁶⁰⁸

7.1558 Dans le cadre de la troisième étape de cette démarche, il est fait une estimation de la mesure dans laquelle les prix à la production des produits importés devraient être majorés pour que les producteurs nationaux atteignent la marge d'exploitation décrite ci-dessus. Les valeurs unitaires moyennes ou les comparaisons des prix de l'USITC, selon le cas, faisaient intervenir les prix intérieurs pendant les années où la branche de production n'avait pas atteint ce niveau de rentabilité. Pour estimer un prix qui permettrait d'atteindre le niveau du revenu d'exploitation cible calculé dans le cadre de la deuxième étape, cette démarche retranche de la valeur unitaire annuelle ou du prix des producteurs nationaux³⁶⁰⁹ le revenu d'exploitation unitaire³⁶¹⁰ et majore ensuite le résultat jusqu'au point d'obtenir une marge d'exploitation égale à la marge d'exploitation cible. Cette démarche compare ce prix chaque année avec la valeur unitaire annuelle ou le prix des importations pour calculer quelle devrait être la hausse des prix des importations pour que la branche de production nationale obtienne le revenu d'exploitation cible.³⁶¹¹

7.1559 Dans le cadre de la quatrième étape de cette démarche, il est fait une estimation du droit de douane additionnel qui permettrait d'obtenir la hausse des prix calculée dans le cadre de la troisième étape. Dans le cadre de son enquête, l'USITC a fait une modélisation économique des branches de production des États-Unis. Ces modèles indiquaient qu'il n'y aurait pas de "transmission" complète des majorations des taux de droits. En d'autres termes, une majoration des droits de X pour cent entraînerait une majoration inférieure à X des prix que les importateurs pratiquent sur le marché américain. D'après ces modèles, les États-Unis estiment une fourchette de majorations des droits qui

³⁶⁰⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1073.

³⁶⁰⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1074.

³⁶⁰⁹ Comme l'USITC a comparé les prix sur une base trimestrielle, les États-Unis calculent une moyenne pondérée pour les données relatives aux prix afin d'obtenir un chiffre annuel pouvant ensuite être comparé à celui de la rentabilité, qui était exprimé sur une base annuelle.

³⁶¹⁰ Les États-Unis le font en multipliant le prix annualisé de la valeur unitaire par 1 moins la marge bénéficiaire déclarée.

³⁶¹¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1075.

donnerait la majoration cible des prix des importations pour le produit en question. Ces estimations d'une transmission étaient compatibles avec celles qu'avaient prévues les membres du secteur.³⁶¹²

7.1560 Les États-Unis expliquent que cette démarche fait appel à un processus quelque peu différent pour la constatation d'une menace de dommage grave en ce qui concerne les tubes soudés. Pour cette branche de production, les notions de "prévention" et de "réparation" d'un dommage grave se confondent dans une large mesure. Pour "prévenir" un dommage imputable aux importations, dont il aurait été constaté par l'USITC qu'il serait la conséquence imminente des effets négatifs d'un accroissement des importations pendant la période visée par l'enquête, il faudrait qu'une mesure de sauvegarde neutralise ces effets négatifs actuels. Comme la détermination mettait en évidence des résultats négatifs qui étaient apparus vers la fin de la période, le calcul des recettes manquantes effectué dans le cadre de la première étape se rapportait à une période plus courte que celle des branches de production visées par des déterminations de l'existence d'un dommage grave. Enfin, s'agissant des branches de production pour lesquelles les effets des importations sur la part de marché étaient bien visibles, cette démarche analyse la conformité avec l'article 5:1 du point de vue du volume des importations. Cette démarche a été appliquée aux produits étamés ou chromés et aux fils en aciers inoxydables.³⁶¹³

7.1561 Les États-Unis rappellent que même si cette analyse numérique peut être instructive, ainsi que l'a reconnu le Groupe spécial *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, elle n'a rien de scientifique. Ces estimations sont censées montrer que les mesures de sauvegarde concernant l'acier n'ont pas été appliquées au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave. Selon les États-Unis, il s'agit d'estimations prudentes dans la mesure où l'USITC a relevé un certain nombre d'effets négatifs produits par les importations sur la branche de production nationale – diminution du volume, des prix, des recettes, de la production, de l'utilisation de la capacité, de l'emploi, de la formation de capital et de l'investissement –, mais ces estimations n'essayaient pas de s'attaquer aux effets négatifs des importations sur d'autres indicateurs de dommage, comme l'emploi, la production et l'utilisation de la capacité. De plus, ces estimations ne tentent pas d'augmenter les niveaux estimatifs des droits de douane pour obtenir des niveaux du revenu d'exploitation qui faciliteraient complètement l'ajustement de la branche de production à un accroissement des importations.³⁶¹⁴

7.1562 Les États-Unis indiquent que les feuilles de calcul des mesures de sauvegarde pour chaque produit montrent les résultats de ces calculs, mais ils rappellent que la décision portant sur la nature et le niveau d'une mesure de sauvegarde, ou les arguments formulés à l'encontre d'une incompatibilité alléguée avec l'article 5:1, n'est pas une opération purement numérique. De même qu'un "dommage grave" au sens de l'Accord sur les sauvegardes n'est pas quantifiable, de même l'effet général d'une mesure de sauvegarde pour ce qui est de prévenir ou réparer un dommage grave ou faciliter l'ajustement n'est pas quantifiable non plus. Les États-Unis rappellent l'existence de limitations importantes dans les outils d'analyse disponibles pour estimer l'effet d'une mesure corrective. Par conséquent, une analyse numérique est, au mieux, une approximation qui pourrait aider un groupe spécial à évaluer si une mesure est en rapport avec le dommage causé par l'accroissement des importations et la nécessité d'un ajustement. L'analyse numérique ne définira pas avec précision l'étendue du dommage, ni la portée de l'application de la mesure qui réparerait uniquement ce dommage. Bref, ces estimations ne quantifient d'aucune façon le dommage, puisqu'elles excluent comme il se doit la prise en compte de la plupart des facteurs prescrits pour déterminer l'existence d'un dommage grave au titre de l'article 4:2 a).³⁶¹⁵

³⁶¹² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1076.

³⁶¹³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1077.

³⁶¹⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1079.

³⁶¹⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1080.

c) Modèle économique

7.1563 Les États-Unis expliquent que la modélisation économique des effets produits sur les prix, le volume et les recettes par un accroissement des importations et des mesures de sauvegarde établies par le Président des États-Unis le 5 mars 2002 indique également que ces mesures étaient conformes à l'article 5:1. Au stade des mesures correctives, l'USITC a préparé un modèle économique, semblable aux modèles qu'elle utilise depuis longtemps dans une foule de procédures, pour modéliser l'effet théorique de différentes mesures sur les branches de production américaines concernées. Il s'agit d'un modèle statique comparatif, qui estime comment les prix, le volume et les recettes totales se rapportant aux ventes réalisées par les producteurs nationaux et aux importations de différentes provenances pendant une période particulière auraient été différents si un changement était intervenu dans la situation du marché. Il est important de reconnaître que ce modèle ne prévoit pas des résultats dans l'avenir et ne mesure pas le dommage en tant que tel. Il estime comment certains indicateurs de résultats passés auraient pu varier si les paramètres du marché avaient changé.³⁶¹⁶

7.1564 Les États-Unis ont indiqué qu'ils avaient utilisé ce modèle en y introduisant des variables pour modéliser les variations du volume, des prix et des recettes se rapportant aux ventes réalisées par la branche de production nationale et aux importations de différentes provenances en 2000 si la mesure de sauvegarde établie par le Président des États-Unis le 5 mars 2002 avait été en vigueur pendant cette période. Les résultats figurent dans la deuxième colonne de la feuille de calcul des résultats de la modélisation pour chaque produit.³⁶¹⁷

7.1565 Les États-Unis expliquent qu'ils ont ensuite modélisé les variations du volume, des prix et des recettes se rapportant aux ventes réalisées par la branche de production nationale si les quantités importées en 2000 avaient été les mêmes qu'au cours d'une année antérieure à l'accroissement des importations. Les résultats figurent dans la première colonne de chaque feuille de calcul des résultats de la modélisation. Cette opération modélise uniquement l'effet de la variation des importations sur les prix, le volume et les recettes provenant des ventes du produit national similaire. Elle ne cerne pas le dommage que les importations peuvent avoir causé à des niveaux inférieurs, avant tout accroissement. Sous réserve de toutes les limitations propres à l'établissement d'un modèle, ce modèle donne une estimation approximative de certains effets de l'accroissement des importations, c'est-à-dire sur le volume, les prix et les recettes provenant des ventes réalisées par la branche de production nationale. Une comparaison des chiffres présentés dans la première et la deuxième colonne de chaque feuille de calcul explique en quoi la mesure corrective appliquée n'exprimait rien de plus que l'effet de l'accroissement des importations sur les indicateurs de dommage visés par le modèle – les prix, le volume et les recettes provenant des ventes réalisées par la branche de production nationale.³⁶¹⁸

d) Recommandations de l'USITC par rapport aux justifications des États-Unis dans la cause en l'espèce

7.1566 Les États-Unis font observer qu'il est important de reconnaître les différences entre le modèle utilisé par l'USITC dans son analyse des mesures correctives et l'opération de modélisation exposée dans la première communication écrite des États-Unis.³⁶¹⁹ Même si le volume, les prix, les recettes et

³⁶¹⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1081.

³⁶¹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1082.

³⁶¹⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 1083 et 1084.

³⁶¹⁹ Les États-Unis font observer que l'USITC a utilisé les résultats de la modélisation en tant qu'élément de son évaluation des mesures correctives envisageables et non de son analyse du dommage et du lien de causalité.

les intrants d'élasticité visant à tenir compte de la situation du marché en 2000 étaient les mêmes, l'USITC a modélisé une série de mesures correctives envisageables qui différeraient des mesures correctives qui ont par la suite été retenues par le Président. En revanche, l'opération de modélisation exposée dans la première communication écrite des États-Unis repose sur les effets estimatifs sur les prix, le volume et les recettes des mesures correctives effectivement appliquées par le Président. Ces effets sont comparés aux effets estimatifs sur les prix, le volume et les recettes de l'accroissement des importations. L'USITC n'a pas modélisé l'effet de l'accroissement des importations sur les prix, le volume et les recettes. Il est également important de reconnaître que l'USITC a établi ses recommandations au sujet des mesures correctives en examinant un certain nombre de facteurs, notamment les résultats du modèle. L'USITC a également tenu compte des renseignements et des arguments présentés par les parties, des témoignages présentés aux auditions sur les mesures correctives, des données versées au dossier administratif et d'une analyse économique non modélisée. À partir de ces renseignements, l'USITC a évalué les mesures correctives du point de vue de tous les effets dommageables de l'accroissement des importations – variations de la production, de la productivité, de l'utilisation de la capacité, des profits et pertes, et de l'emploi, de même que les prix, le volume et les recettes de chaque branche de production nationale, et tout autre facteur pertinent. Dans le Mémoire accompagnant la Proclamation n° 7529, il est précisé que le Président a déterminé que les mesures de sauvegarde concernant l'acier étaient appropriées, "après avoir pris en considération tous les aspects pertinents de l'enquête, y compris les facteurs énoncés à l'article 203 a) 2) de la Loi sur le commerce extérieur et dans le rapport complémentaire".³⁶²⁰ Ceux-ci comprennent la recommandation et le rapport de l'USITC, la mesure dans laquelle les travailleurs et les entreprises formant la branche de production nationale bénéficient d'une aide à l'ajustement et consentent des efforts en matière de recyclage de la main-d'œuvre, les efforts de la branche de production nationale pour apporter un ajustement positif à la concurrence des importations, les coûts et les avantages économiques et sociaux à court et à long terme de toute mesure de sauvegarde, et les intérêts économiques nationaux, entre autres considérations. L'opération de modélisation utilise une comparaison des effets sur les prix, le volume et les recettes des mesures effectives et des effets sur les prix, le volume et les recettes de l'accroissement des importations pour confirmer que les mesures de sauvegarde n'étaient pas appliquées au-delà de la mesure nécessaire. Les États-Unis présentent cette analyse en guise de réfutation des arguments des plaignants selon lesquels les constatations de l'USITC étaient incompatibles avec l'article 4:2 b), et selon lesquels une constatation en leur faveur sur ce point créerait en soi une présomption d'incompatibilité des mesures avec l'article 5:1.^{3621 3622}

e) Justifications concernant chacune des mesures de sauvegarde

7.1567 Les États-Unis expliquent comment et pourquoi ils considèrent que le niveau de la mesure corrective retenue par le Président pour chaque mesure de sauvegarde n'est pas plus restrictif que ce qui était nécessaire pour réparer le dommage grave et permettre des ajustements.

³⁶²⁰ Mémoire du 5 mars 2002, Federal Register, volume 67, pages 10593 et 10594 (pièce n° 13 des coplaignants).

³⁶²¹ L'Organe d'appel a constaté que toute présomption créée par une incompatibilité avec l'article 4:2 b) serait réfragable. Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 262.

³⁶²² Réponse écrite des États-Unis à la question n° 72 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.