ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SG/N/10/EU/1/Suppl.16

2 décembre 2022

(22-8992) Page: 1/21

Comité des sauvegardes Original: anglais

NOTIFICATION AU TITRE DE L'ARTICLE 12:1 C) DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

UNION EUROPÉENNE

Certains produits en acier

Supplément

La notification ci-après, datée du 1er décembre 2022 et reçue à cette même date, est distribuée à la demande de la délégation de l'Union européenne.

Par le règlement d'exécution (UE) 2018/1013 de la Commission (ci-après le "règlement provisoire"), la Commission européenne a institué une mesure de sauvegarde provisoire visant certains produits sidérurgiques. Par le règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission (ci-après le "règlement définitif"), elle a institué une mesure de sauvegarde définitive visant certains produits sidérurgiques (ci-après la "mesure de sauvegarde").

Le 16 juillet 2020, la Türkiye a demandé l'établissement d'un groupe spécial. Ce groupe a été établi le 28 août 2020. Le rapport du Groupe spécial a été distribué le 29 avril 2022. Aucune des parties n'ayant fait appel du rapport, celui-ci a été adopté par l'Organe de règlement des différends ("ORD") le 31 mai 2022.

Dans une communication à l'OMC datée du 5 août 2022, la Türkiye et l'Union européenne (UE) ont annoncé qu'elles étaient convenues que le délai raisonnable imparti à l'Union européenne pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD concernant le différend Union européenne – Mesures de sauvegarde visant certains produits sidérurgiques (DS595) arriverait à expiration le 16 janvier 2023, soit 7 mois et 16 jours à compter de la date d'adoption des recommandations et décisions de l'ORD le 31 mai 2022.

Le 24 août 2022, la Commission a publié un avis d'ouverture annonçant son intention de mettre en œuvre le rapport du Groupe spécial en rendant la mesure initiale conforme aux règles de l'OMC dans les cas où le Groupe spécial avait constaté des incohérences, et invitant les parties intéressées à présenter des observations.

1. Mise en œuvre du rapport du Groupe spécial

Les détails de la mise en œuvre du rapport du Groupe spécial proposée par l'Union européenne (ci-après "l'Union" ou "l'UE") figurent dans l'annexe de la présente notification.

2. Désignation précise du produit en cause

Les produits visés par la mesure de sauvegarde sont certains produits en acier. Les positions tarifaires faisant l'objet de la mesure sont les mêmes que celles énumérées à l'annexe I de la notification du 7 février 2019 (G/SG/N/8/EU/1/Suppl.1-G/SG/N/10/EU/1/Suppl.1-G/SG/N/11/EU/1/Suppl.2).

3. Si la mesure finale remplace une mesure provisoire, ou si une mesure finale est prorogée, un Membre est encouragé à donner une désignation écrite de toute partie du produit importé qui ne sera plus visée par la mesure.

L'amendement projeté de la mesure initiale n'apporte aucune modification à son champ d'application, ni au regard de la définition du produit ni au regard de la portée géographique. Toutefois, il complète la mesure initiale dans la mesure où certains de ses aspects sont concernés.

4. Désignation de la mesure projetée

La mesure projetée consiste en un contingent tarifaire défini par catégorie de produits, au-delà duquel est appliqué un taux hors contingent de 25%.

5. Date projetée pour l'introduction de la mesure

L'amendement projeté de la mesure initiale prendra effet le 16 janvier 2023 au plus tard.

6. Durée probable de la mesure

L'amendement projeté de la mesure ne modifie pas sa date d'expiration actuelle.[1]

7. Calendrier prévu pour la libéralisation progressive de la mesure

L'amendement projeté de la mesure n'affecte pas le calendrier de libéralisation actuel.

8. Si la notification concerne uniquement une constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave et ne concerne pas une décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde

Sans objet.

9. Invitation à procéder à des consultations

L'Union européenne est disposée à consulter les Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs du produit considéré, afin d'échanger des vues au sujet de la mesure projetée.

Les consultations auront lieu, soit en personne, soit dans un cadre virtuel, du **jeudi 1er décembre au vendredi 9 décembre**.

Les Membres qui souhaitent participer à des consultations doivent contacter directement la délégation de l'Union européenne à Genève ou la Commission européenne à l'adresse suivante:

TRADE-SAFE009-REVIEW@ec.europa.eu

enrique.arrieta@ec.europa.eu

Les Membres doivent indiquer dans leur courriel au moins deux créneaux horaires différents pour les consultations et, si possible, fournir déjà dans leur demande les noms et adresses électroniques des participants.

10. Les Membres sont encouragés à joindre, sous forme électronique, le(s) document(s) rendu(s) public(s) contenant la (les) décision(s) pertinente(s) rendue(s) par l'autorité compétente.

Sans objet à ce stade.

[1] 30 juin 2024 à 23h59, heure de Bruxelles.

ANNEXE

1 RÉSUMÉ DES CONSTATIONS DU GROUPE SPÉCIAL

1) Parmi les nombreux arguments invoqués par la Türkiye dans le cadre du différend, le Groupe spécial a uniquement constaté que la Türkiye avait établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec les dispositions suivantes:

a) l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, parce que la Commission européenne n'a pas déterminé que l'accroissement des importations avait eu lieu par suite de l'évolution imprévue des circonstances qu'elle avait identifiée, et n'a pas identifié dans ses rapports publiés les engagements dont l'effet avait entraîné l'accroissement des importations;

b) l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, parce que deux éléments centraux de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave formulée par la Commission européenne n'étaient pas "fond[és] sur des faits", comme l'exigeait cette disposition.

2 MISE EN ŒUVRE DU RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

2) Pour mettre en œuvre le rapport du Groupe spécial, la Commission n'a utilisé que les renseignements disponibles au moment où elle a rendu sa détermination initiale, et n'a donc fait référence à aucune donnée devenue disponible après l'adoption du règlement définitif.

Attrait du marché de l'Union

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

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

5) L'attrait du marché de l'Union a également été confirmé par le fait que les principaux pays exportateurs d'acier[5] réduisaient leurs exportations vers les pays tiers, alors qu'ils augmentaient leurs exportations vers l'Union à un rythme rapide. En particulier, les exportations vers d'autres pays tiers à partir de ces origines ont diminué de plus de 11 millions de tonnes (-8%) en 2018[6] par rapport à 2017.[7] En revanche, au cours de la même période, les importations dans l'Union en provenance de ces origines ont augmenté

[1] Voir le considérant (35) du règlement provisoire et la section 4 du règlement définitif.
[2] Voir OCDE, "Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures" DSTI/SC(2018)3, page 9, tableau 3.
[3] Source: Calculs de la Direction générale du commerce (DG Trade) à partir de données du Global Trade Atlas (GTA) (https://ihsmarkit.com/index.html) – données brutes disponibles sur abonnement – période analysée: 2014-2017.
[4] *Ibid.*
[5] Ces pays étaient la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, la Russie, Taïwan, la Türkiye et l'Ukraine, et représentaient environ 75% des importations totales dans l'Union en 2018.
[6] Données pour l'ensemble de l'année 2018 extrapolées sur la base des données disponibles pour la période de janvier à novembre 2018.
[7] Source: Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – disponible sur abonnement.

de plus de 3 millions de tonnes (+14%).[8] Ces tendances opposées ont montré que, si les importations vers d'autres pays tiers avaient généralement diminué, dans un contexte de surcapacité croissante et de restriction accrue de l'accès aux marchés mondiaux (voir les sections 2.1.1. et 2.1.2. ci-après), et en l'absence de toute évolution positive majeure de leur consommation intérieure, les producteurs-exportateurs avaient saisi l'occasion d'écouler des volumes toujours plus importants sur le marché de l'Union.

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

2.1 Accroissement des importations résultant d'une évolution imprévue des circonstances

7) Dans son rapport, le Groupe spécial a entériné les constatations et conclusions que la Commission a exposées dans son règlement définitif en ce qui concerne l'établissement de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances[9] et l'accroissement des importations.[10]

8) Dans son rapport, le Groupe spécial a toutefois estimé que les explications fournies dans le règlement définitif montrant que les importations dans l'Union avaient augmenté en raison de l'évolution imprévue des circonstances étaient insuffisantes. Les sous-sections ci-après fournissent donc des renseignements supplémentaires et une explication plus détaillée du lien entre chacune des évolutions imprévues constatées et l'accroissement des importations qui s'est produit, complétant ainsi les constatations initiales.

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

9) Dans la détermination initiale, la Commission a établi qu'il existait une surcapacité dans le secteur de l'acier et que, malgré les efforts visant à la réduire, celle-ci avait néanmoins augmenté au cours de la période d'enquête.[11]

10) Plusieurs sources ont régulièrement confirmé le lien direct entre la surcapacité dans le secteur de l'acier et ses effets sur les exportations. Par exemple, l'OCDE a indiqué que "des niveaux excessifs de capacité de production d'acier ont des conséquences importantes pour l'industrie sidérurgique, souvent liées à une offre excédentaire, des prix bas et une faible rentabilité".[12] Elle a également souligné qu'"au niveau mondial, les effets de la surcapacité se transmettent par le commerce; la surcapacité peut donner lieu à une hausse soudaine des exportations, ce qui entraîne des baisses de prix et des pertes de parts de marché pour les producteurs nationaux en concurrence avec les importateurs".[13]

11) D'autres études vont dans le même sens. Un article de 2014 de l'"Economic Policy Institute"[14], indiquait: "La capacité excédentaire signifie que les installations de production d'acier ont la capacité de produire beaucoup plus d'acier que ce que le marché demande. Les coûts fixes élevés, l'intensité en capital et la production d'acier à grande échelle encouragent l'exportation des excédents à des prix inférieurs à ceux du marché. [...] La surcapacité entraîne une surproduction et une hausse soudaine des exportations" et "[l]a forte intensité en capital de l'industrie pousse les producteurs à maximiser la production pour couvrir les coûts fixes, ce qui les amène à écouler à bas prix leur production excédentaire sur les marchés étrangers – en particulier sur le marché attractif des

[8] Voir le considérant (32) du règlement provisoire.
[9] Voir le rapport du Groupe spécial, point 7.117.
[10] *Ibid.*, point 7.190.
[11] Voir les considérants (31) et (32) du règlement provisoire, et les considérants (51) à (54) du règlement définitif.
[12] Voir OCDE, "Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward", 2015, page 3.
[13] Voir OCDE, "Evaluating the Financial Health of the Steel Industry", DSTI/SU/SC(2015)12/FINAL, 9 juin 2017, page 25.
[14] Peut être consulté à l'adresse ci-après: https://www.epi.org/publication/surging-steel-imports.

États-Unis – lorsque la demande intérieure était faible. Cela a donné lieu à des hausses soudaines répétées de commerce déloyal d'acier au fil des ans".

12) Dans le même ordre d'idées, dans une communication de 2016, la Commission européenne a également indiqué: "La production d'acier excédentaire a récemment conduit à une augmentation spectaculaire des exportations, déstabilisant les marchés sidérurgiques mondiaux et entraînant les prix mondiaux de l'acier à la baisse".[15]

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

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

15) Dans une situation de surcapacité, et ayant intérêt à écouler leur production excédentaire, les producteurs-exportateurs cibleraient les marchés qui leur permettent de vendre, en principe, des volumes plus importants à des prix idéalement meilleurs (par rapport aux marchés tiers). À cet égard, la Commission a expliqué aux considérants 3) à 5) que l'Union était un marché attrayant pour les producteurs-exportateurs, tant du point de vue de la taille que de celui des niveaux de prix. Les données disponibles sur les importations montraient également que les importations dans l'Union avaient augmenté rapidement et en grande quantité au cours de la période où la surcapacité augmentait également[16], et ce à un rythme beaucoup plus rapide que la consommation de l'Union[17]; elles montraient également que les importations dans l'Union continuaient à augmenter alors que la tendance était à la baisse concernant les exportations vers d'autres pays tiers. En outre, les données figurant dans le règlement provisoire indiquaient que les producteurs-exportateurs pratiquaient systématiquement des prix inférieurs à ceux des producteurs de l'Union (dans certains cas de manière significative), ce qui montrait leur détermination à continuer de bénéficier des conditions attractives du marché de l'Union.[18] L'ampleur et le rythme des importations dans l'Union à des prix constamment inférieurs à ceux de l'industrie de l'Union, dans un contexte de croissance beaucoup plus lente de la consommation, auraient difficilement pu s'expliquer raisonnablement s'il n'y avait pas eu un contexte de surcapacité croissante, qui était au cœur du comportement des producteurs-exportateurs.

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

2.1.2 Augmentation des mesures de défense commerciale et des mesures restrictives pour le commerce dans les pays tiers

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

[15] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement – "Sidérurgie: préserver l'emploi et une croissance durables en Europe"; COM (2016) 155 final, 16 mars 2016.

[16] Voir OCDE "Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward", 2015, tableau à la page 2.

[17] Tout au long de la période couverte par l'enquête, les importations ont progressé de 71% tandis que la consommation a augmenté de 14%.

[18] Plus précisément, la sous-cotation a été établie pour 17 catégories de produits, et était comprise entre 1,2% et 23%.

au long de l'année 2017, les pays tiers ont continué à instituer des mesures commerciales restrictives.[19]

18) De manière générale, la Commission a observé, à partir des données[20] qu'elle a analysées, que plus de 300 mesures de défense commerciale sur les produits sidérurgiques[21] avaient été instituées au cours de la période 2013-2017.

19) Une analyse de ces chiffres a fait ressortir que ces mesures avaient été instituées par un grand nombre de pays (au moins 24), dont tous les principaux pays importateurs d'acier.[22] Ces pays avaient institué 157 mesures au cours de la période 2013-2017, soit plus de 52% du total.

20) Dans le même temps, les principaux pays exportateurs vers l'Union ont fait l'objet, au cours de cette période, d'un grand nombre de mesures dans plusieurs pays. Prenant pour exemple les sept principaux exportateurs vers l'Union[23], la Commission a observé qu'ils avaient fait l'objet de quelque 200 mesures, soit environ 66% du total des mesures en place dans au moins 24 pays tiers différents.

21) La Commission a donc confirmé que l'ampleur des mesures de défense commerciale, en ce qui concerne le nombre de mesures individuelles et le nombre de pays touchés (tant ceux qui imposent les mesures que ceux qui en font l'objet) était très importante. La Commission a également indiqué que les données du dossier initial suggéraient que ces chiffres pourraient même être plutôt en deçà de la réalité.[24] En outre, les droits imposés en vertu de ces mesures semblaient être suffisamment élevés pour avoir une incidence sur le niveau des importations entrant sur ces marchés par rapport à la période précédant la mise en place de ces mesures. Cette incidence s'est traduite par une diminution globale des exportations des pays faisant l'objet de mesures de défense commerciale vers des marchés tiers (voir le considérant 22)), bien que les conditions générales du marché n'aient pas évolué de manière significative[25],et ne justifierait donc pas, en principe, une réduction des volumes d'exportations d'une telle ampleur s'il n'y avait pas les effets du niveau des mesures.

22) À cet égard, la Commission a confirmé, sur la base des données analysées, qu'un effet commun de l'institution de mesures de défense commerciale était la baisse (significative dans de nombreux cas) des importations dans les pays faisant l'objet de mesures au cours de la période suivant leur institution. La Commission a ainsi observé que, sur la base d'une analyse de ses propres enquêtes en matière de défense commerciale sur les produits sidérurgiques[26], les importations avaient baissé en moyenne jusqu'à 82% par rapport au niveau des importations au cours de la période d'enquête qui avait conduit à l'institution

[19] Voir le considérant (33) du règlement provisoire.

[20] Source: OMC, Portail intégré d'information commerciale (I-TIP) de l'OMC – Données extraites le 28 novembre 2018, 10h58.

[21] Concernant les produits sidérurgiques visés par la mesure de sauvegarde et excluant les mesures instituées par l'Union européenne, ainsi que celles instituées contre les importations en provenance des producteurs-exportateurs de l'UE. Pour un aperçu des mesures de défense commerciale instituées par l'UE sur les catégories de produits également visées par la mesure de sauvegarde, voir l'annexe 1.B. du règlement d'exécution (UE) 2019/1382 de la Commission du 2 septembre 2019 modifiant certains règlements instituant des mesures antidumping ou compensatoires sur certains produits sidérurgiques faisant l'objet de mesures de sauvegarde; JO L 227 du 03/09/2019, page 1.

[22] Pour connaître les principaux pays importateurs d'acier au cours de la période d'enquête, voir OCDE, "Recent developments in steel trade and trade policy measures – A closer look at non-tariff trade measures", DSTI/SC(2018)3, du 26 janvier 2018, page 9, tableau 3. Peut être consulté à l'adresse suivante: (https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/fr/pdf).

[23] Ces pays étaient (par ordre alphabétique) la Chine, la Corée, l'Inde, la Russie, Taiwan, la Türkiye et l'Ukraine. Ils représentaient, en moyenne, environ 75% des importations des produits concernés dans l'Union au cours de la période 2013-2017.

[24] Voir le considérant (76) de la communication d'EUROFER du 16 avril 2018 dans l'enquête initiale, liée à des renseignements plus détaillés sur chacune des mesures envisagées, fournis à l'annexe A07 D.1. Source des données: SBB Platts.

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

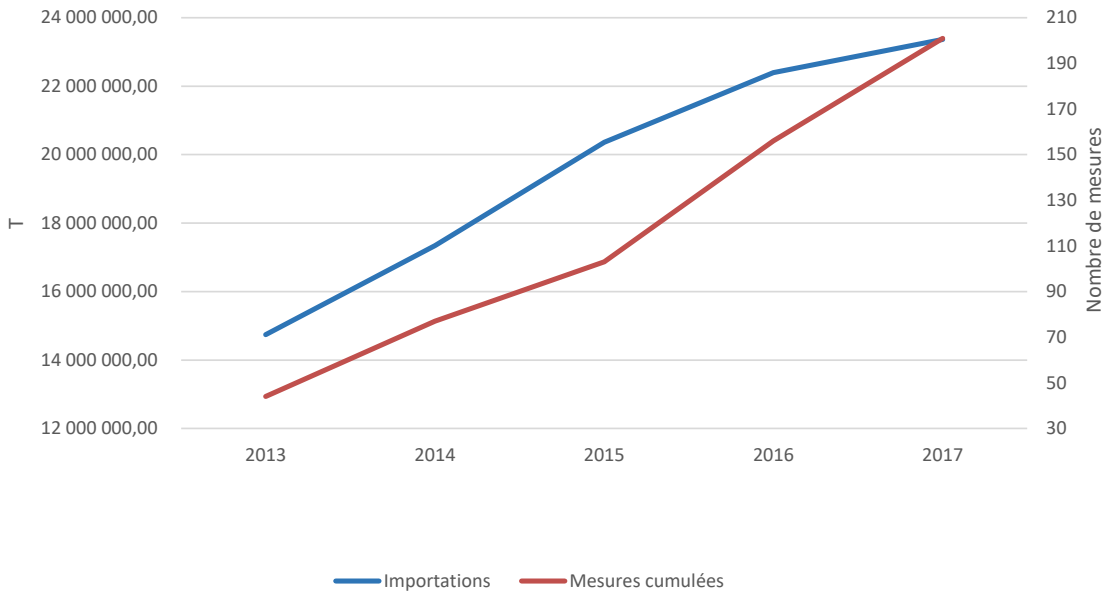
[26] Une tendance similaire a été observée lors de l'évaluation de l'effet des mesures de défense commerciale sur les produits autres que l'acier.

de mesures. Dans ces cas, les volumes d'importations concernés étaient importants.[27] La Commission a également confirmé que les mesures de défense commerciale sur l'acier avaient un effet similaire lorsqu'elles étaient instituées par des pays tiers. Sur un échantillon de 26 cas évalués, la Commission a confirmé que la baisse des importations était en moyenne de 73%, et que les volumes concernés étaient également importants.[28] Par conséquent, l'institution de mesures de défense commerciale par les pays tiers a réduit le volume des exportations vers ces pays, qui étaient, au moins partiellement, destinées au marché de l'Union.

23) En outre, une autre série de données montrant le lien évident entre le nombre croissant de mesures de défense commerciale dans les pays tiers et l'accroissement des importations sur le marché de l'Union est l'évolution opposée des exportations des principaux pays exportateurs d'acier vers l'Union expliquée au considérant 5).[29] Compte tenu du grand nombre de mesures de défense commerciale instituées par des pays tiers et des effets qu'elles ont sur les volumes d'importations dans les pays instituant une mesure (comme indiqué aux considérants 20) et 22)), cette tendance confirme que leur capacité à exporter vers des pays tiers a été considérablement réduite. Ils ont donc cherché à écouler ces volumes supplémentaires (également concernés par la surcapacité) sur le marché attrayant de l'Union, qui a donc connu une augmentation constante des importations au cours de la même période, à un rythme sensiblement plus élevé que l'évolution de la consommation.

24) Le graphique ci-dessous[30] illustre ces tendances.

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



[27] Environ 15 millions de tonnes d'importations combinées ont été visées par ces mesures, dont seulement un peu plus de 2 millions de tonnes ont continué à entrer sur le marché après l'institution des mesures.

[28] Pour instituer une mesure de défense commerciale, les volumes concernés par chaque enquête doivent être supérieurs au seuil *de minimis*. En outre, l'acier est généralement commercialisé en volumes assez importants, comme le montrent les exemples de mesures de défense commerciale pratiquées par l'UE et les cas de mesures de défense commerciale retenus dans l'échantillon dans des pays tiers.

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

[30] Source: Pour les importations dans l'Union: Eurostat; pour les mesures de défense commerciale: Portail intégré d'information commerciale (I-TIP) de l'OMC.

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

26) Par conséquent, la Commission a conclu que l'augmentation des mesures de défense commerciale et des autres mesures commerciales restrictives dans les pays tiers avait entraîné un accroissement des importations dans l'Union au cours de la période considérée.

2.1.3 Mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232

27) Aux considérants 56) à 59) du règlement définitif, la Commission a expliqué le lien entre les mesures prises par les États-Unis au titre de l'article 232 et l'augmentation des importations dans l'Union. En outre, aux considérants **Error! Reference source not found.** à **Error! Reference source not found.** du règlement définitif, la Commission a également évalué l'évolution des importations à la fois sur les marchés de l'Union et des États-Unis.[31]

28) Comme les données évaluées pour déterminer un accroissement des importations se sont arrêtées à la fin du mois de juin 2018 (fin de la période la plus récente), elles ont couvert l'évolution des importations dans l'Union et aux États-Unis pendant une période relativement courte après l'entrée en vigueur de la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232. Néanmoins, comme l'explique le considérant 56) du règlement définitif, l'enquête ayant conduit aux mesures prises par les États-Unis avait déjà été ouverte en avril 2017, et le rapport sur la base duquel les mesures ont été adoptées par la suite a été publié en janvier 2018, de sorte que les premiers signes de détournement des flux commerciaux étaient déjà observés.

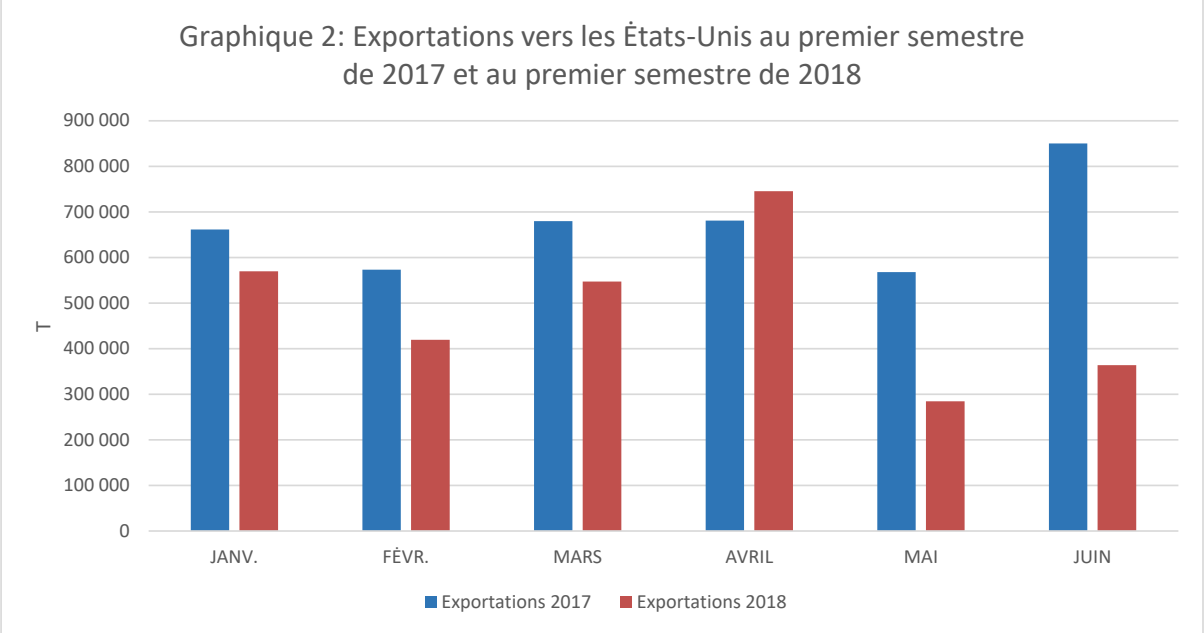
29) Les données ont montré qu'au cours du premier semestre de 2018, les importations aux États--Unis ont diminué de près d'1 million de tonnes (-7%) par rapport à la même période en 2017, alors que les importations dans l'Union ont suivi une tendance inverse presque identique, avec un accroissement des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

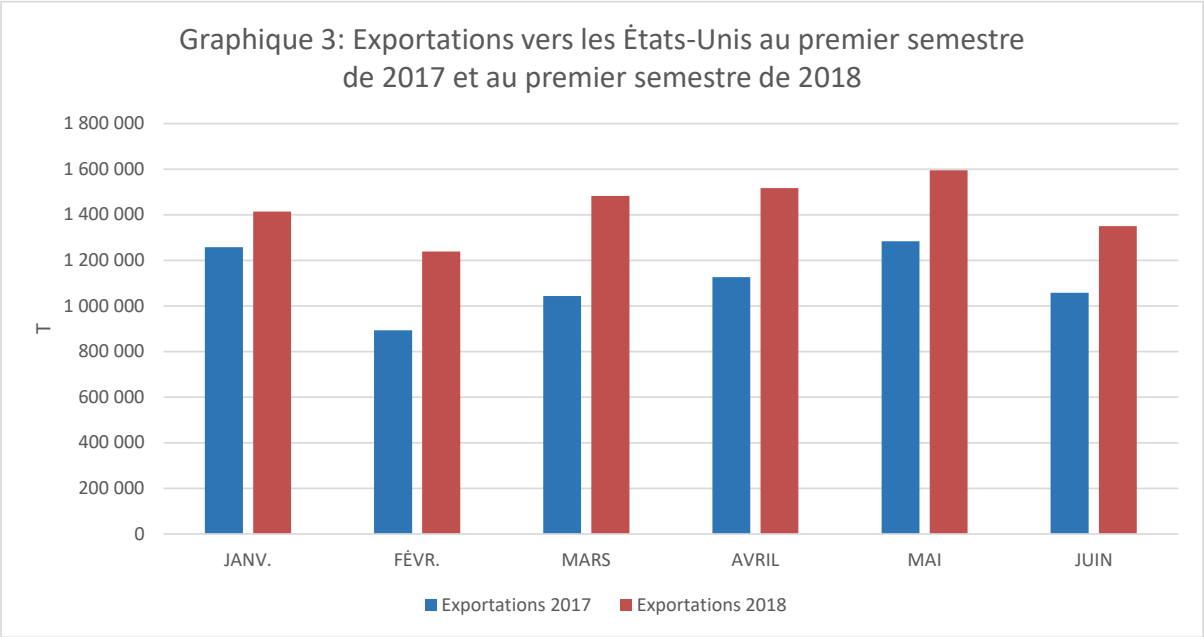
30) Cette tendance s'explique par le fait que les principaux pays exportateurs d'acier vers l'Union ont également exporté des volumes importants vers le marché des États-Unis. Alors que les volumes d'exportation vers les États-Unis diminuaient (en raison de l'effet du droit de 25% prévu par la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232), le volume des exportations de certains de ces pays vers l'Union augmentait en parallèle. En outre, et comme expliqué au considérant 5) plus haut, les exportations de ces pays vers d'autres marchés tiers ont généralement diminué.

31) Par conséquent, l'impossibilité d'exporter les mêmes quantités vers les États-Unis après l'entrée en vigueur de la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232 a contraint les pays exportateurs à chercher d'autres débouchés pour leur acier. En l'occurrence, le marché de l'Union étant très attrayant en raison de sa taille et de ses niveaux de prix par rapport à d'autres marchés tiers, il a constitué une cible naturelle pour les pays exportateurs, ce qui a entraîné un accroissement des importations, notamment en provenance d'origines qui ont perdu des volumes d'exportation vers les États-Unis. Ces tendances sont illustrées dans les graphiques ci-dessous.[32]

[31] Afin d'expliquer le lien entre la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232 et l'accroissement des importations, la Commission se réfère, dans ces considérants, uniquement aux données allant jusqu'à juin 2018 inclus. La raison en est que l'évaluation de l'accroissement des importations dans le règlement définitif s'arrête à ce mois-là.

[32] Source: GTA, exportations cumulées de la Türkiye, de la Corée, de la Russie et de Taiwan vers les États-Unis (graphique 2); et exportations cumulées des mêmes pays vers les États-Unis et l'Union (graphique 3).





32) Compte tenu de ces faits, la Commission a confirmé que l'accroissement des importations dans l'Union qui s'est produit durant la période d'enquête était le résultat (conjointement avec les autres évolutions imprévues des circonstances constatées) de la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232.

Évaluation cumulative

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

2.2 Menace de préjudice grave

34) La détermination initiale a établi que si l'Union n'instituait pas de mesure de sauvegarde, il existait une menace de préjudice grave pour les producteurs intérieurs, car l'accroissement des importations risquait de se poursuivre, notamment en raison (mais pas uniquement) du détournement des flux commerciaux résultant de la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232, et donc d'ajouter une pression sur les importations au niveau des prix et des volumes.[33] La présente section du règlement développera de manière plus approfondie les raisons pour lesquelles une menace de préjudice grave existait et était fondée compte tenu des preuves disponibles au moment de l'institution de la mesure définitive. Pour ce faire, la présente section du règlement fournira des explications et des clarifications supplémentaires sur les aspects suivants permettant de conclure à l'existence d'une menace de préjudice grave: i) la situation de l'industrie de l'Union et les raisons expliquant son rétablissement partiel en 2017; ii) le rôle des mesures de défense commerciale de l'UE dans la situation de l'industrie de l'Union; iii) l'incidence de la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232 – notamment l'évolution récente des importations dans l'Union; iv) l'évolution la plus récente des prix de l'acier et des matières premières; v) l'état des lieux concernant les mesures de défense commercial dans les pays tiers et la surcapacité; vi) les perspectives et prévisions de marché.

Attrait permanent du marché de l'Union

35) Aux considérants 3) à 5) ci-dessus, la Commission a expliqué que le marché de l'Union était attrayant en raison de sa taille et de ses niveaux de prix et que ces caractéristiques avaient contribué à un accroissement des importations sur le marché de l'Union au cours de la période d'enquête.

36) La Commission a estimé que ces caractéristiques étaient restées les mêmes à la fin de l'enquête qui a conduit à l'institution de la mesure de sauvegarde définitive, confirmant qu'en 2018 le marché de l'Union était resté attrayant en raison de sa taille[34] et de ses niveaux de prix. Les principaux pays exportateurs d'acier vers l'Union ont obtenu un prix plus élevé sur le marché de l'Union par rapport aux prix à l'exportation obtenus sur d'autres marchés tiers pour 48% à 81% des codes NC concernés[35], confirmant ainsi l'attrait permanent du marché de l'Union du point de vue des prix. S'agissant de la taille, l'Union est restée un marché d'exportation important, représentant pour certains pays exportateurs près de 40%, et pour d'autres environ 25%, de leurs exportations totales, selon le pays exportateur.[36]

37) En outre, la Commission a conclu qu'aucun élément parmi les données évaluées, notamment les observations des parties intéressées, n'indiquait que le marché de l'Union deviendrait moins attrayant dans un avenir proche. En réalité, comme indiqué dans la présente annexe (voir par exemple les sous-sections 2.2.3 et 2.2.5 ci-après), il existait un manque croissant d'autres débouchés où les producteurs-exportateurs pourraient atteindre des volumes d'exportation identiques ou similaires à ceux qu'ils ont atteints par le passé et, par conséquent, la pression exercée par les importations sur le marché attrayant de l'Union augmenterait encore davantage.

2.2.1 Situation de l'industrie de l'Union et facteurs expliquant son rétablissement partiel en 2017

38) La situation de l'industrie de l'Union à la fin de la période analysée ainsi que l'évolution des indicateurs de préjudice depuis 2013 sont expliquées à la section VI.1 du règlement provisoire et aux sections 5.1 à 5.3 du règlement définitif et permettent de conclure que l'industrie de l'Union se trouvait dans une situation délicate et vulnérable.

---

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

[34] Voir Comité de l'acier de l'OCDE – Recent developments in steel trade and trade policy measures, 17 et 18 septembre 2018, page 8, tableau 2 (indiquant qu'en 2018, l'Union a encore renforcé sa position de principal importateur d'acier au niveau mondial).

[35] Source: Calculs de la Direction générale du commerce (DG Trade) à partir de données du Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – données brutes disponibles sur abonnement.

[36] *Ibid.*

39) Ce constat de vulnérabilité, malgré une amélioration partielle en 2017, s'expliquait par un certain nombre de facteurs qui ont permis à l'industrie de l'Union d'atteindre, uniquement en 2017, des niveaux de rentabilité globalement meilleurs que les années précédentes, malgré l'accroissement continu des importations.[37]

40) Premièrement, l'industrie de l'Union a présenté tout au long de la période analysée une rentabilité globalement mauvaise, subissant des pertes (2013) ou réalisant un très faible niveau de bénéfices (2014-2016). Même si, en 2017, elle a enregistré pour la première fois sur une période de cinq ans un meilleur niveau de rentabilité, celui-ci n'a pas atteint une ampleur permettant de compenser les résultats antérieurs sur une période de quatre ans. Même cette année-là, pour un grand nombre de catégories de produits, la rentabilité est restée faible. Trois catégories de produits sont restées déficitaires et 13 catégories étaient proches du seuil de rentabilité. En 2017, seules sept catégories de produits ont pu retrouver un niveau de bénéfices supérieur à 6%.[38] À cet égard, l'un des principaux facteurs de différence en 2017 était lié à l'évolution et au niveau de ses prix de vente unitaires et à la différence avec le coût de production par rapport à celui des années précédentes. En ce qui concerne le prix, il a augmenté en 2017 d'environ 18% par rapport à l'année précédente (une augmentation de 106 EUR/tonne). Dans le même temps, même si le coût de production a également augmenté cette année-là (de 82 EUR/tonne par rapport à l'année précédente)[39], l'industrie de l'Union a pu réaliser la plus grande marge (positive) entre les deux au cours de la période analysée (36 EUR/tonne), ce qui a entraîné une rentabilité plus élevée.[40] Toutefois, selon les dernières évolutions analysées dans le cadre de l'enquête, cette situation exceptionnelle[41] ne devait pas durer et des tendances claires montraient qu'elle était déjà en train de s'inverser (voir la section 2.2.3).

41) Deuxièmement, si l'industrie de l'Union a été en mesure d'accroître le volume de ses ventes de manière générale de 7% en 2017 par rapport à 2013[42], ce qui a contribué à améliorer partiellement ses performances cette année-là, elle n'a manifestement pas pu tirer pleinement parti d'une hausse nettement plus importante de la consommation au cours de la même période (+14%)[43] sur le marché de l'Union, bien qu'elle ait continué à disposer de capacités suffisantes en 2017 (taux d'utilisation de ses capacités de 76% en 2017 contre 75% en 2016)[44] pour augmenter encore ses ventes intérieures. Il convient de noter que l'industrie de l'Union a à peine amélioré l'utilisation de ses capacités en 2017 par rapport à l'année précédente. Cette contre-performance pourrait s'expliquer par l'augmentation significative de la pression exercée par les importations (sur les volumes et sur les prix), que l'industrie de l'Union a subie au cours de la période évaluée. En réalité, les importations ont bénéficié de la hausse de la consommation dans une mesure beaucoup plus importante que les producteurs de l'Union. Alors que les producteurs de l'Union ont sans cesse perdu des parts de marché d'une année à l'autre (de 87,2% à 81,9%)[45], les importations ont connu un accroissement drastique (+71%)[46], leur part de marché passant de 12,7% en 2013 à 18,8% en 2017.[47] La part de marché des importations au cours de la période la plus récente était de 18,8%, ce qui était encore plus élevé qu'en 2017 (18,1%). Ces tendances pourraient s'expliquer par la sous-cotation systématique des importations[48], qui a ainsi empêché l'industrie de l'Union de tirer pleinement (ou du moins davantage) parti de l'évolution du marché.

42) Troisièmement, alors que les conditions du marché se sont globalement améliorées (avec une hausse de la consommation, des ventes intérieures et des niveaux de prix), l'industrie de l'Union n'a toujours pas été réussi à traduire cette évolution en une augmentation de

[37] L'institution de mesures de défense commerciale sur certaines catégories de produits a également contribué à cette amélioration, mais leur rôle spécifique est analysé à la section 3.2.2.

[38] Considérant (53) du règlement provisoire.

[39] Voir le tableau 15 du règlement définitif.

[40] Ces tendances ont été évaluées pour les produits mis en cause, et non pour des catégories de produits individuelles.

[41] Sur la base d'une comparaison de toutes les années de la période analysée.

[42] Voir le tableau 4 du règlement définitif.

[43] *Ibid.*

[44] Voir le tableau 5 du règlement définitif.

[45] Voir le tableau 4 du règlement définitif.

[46] Voir le tableau 2 du règlement définitif.

[47] *Ibid.*

[48] Voir l'annexe III du règlement provisoire.

l'emploi, qui a subi la perte de près de 10 000 travailleurs dans l'Union au cours de la période 2013-2017.[49] En 2017, le niveau de l'emploi a même très légèrement diminué par rapport à 2016. Enfin, les stocks ont augmenté de 19% au cours de la période d'enquête et sont restés élevés en 2017.[50]

43) Par conséquent, l'industrie de l'Union a partiellement amélioré ses performances en 2017 en raison d'une combinaison de facteurs, notamment la hausse de la consommation et des ventes intérieures et la différence plus élevée entre le prix de l'acier et celui des matières premières[51], mais cette amélioration a néanmoins été limitée par le niveau de pression exercé par les importations cette année-là, qui n'a pas permis à l'industrie de l'Union de bénéficier davantage de ces facteurs existants. La perte continue de parts de marché et la sous-cotation persistante dans toutes les catégories de produits, ou les emplois qu'elle n'a pas été en mesure de récupérer, indiquaient clairement que sa situation n'était pas celle d'une industrie qui s'était pleinement remise des effets des performances négatives des années précédentes, et que la pression exercée par les importations entravait de manière significative un tel rétablissement.

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

45) Autrement dit, si l'industrie de l'Union a pu se redresser partiellement grâce à l'évolution positive cumulée d'une série de facteurs clés sur le marché et à un accroissement plus faible des importations en 2017 par rapport aux années précédentes[52], la tournure négative que prenaient la plupart de ces facteurs à la fin de 2018 entraînerait nécessairement une dégradation de la situation de l'industrie de l'Union face à la nouvelle augmentation en cours de la pression exercée par les importations, que l'industrie de l'Union ne serait pas en mesure de supporter cette fois-ci, en raison de son ampleur et du contexte de marché dominant qui était attendu. En conséquence, la situation de l'industrie de l'Union à la fin de la période d'enquête était sujette à la vulnérabilité, voir à une nouvelle hausse soudaine des importations.

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

46) Le rapport du Groupe spécial a estimé que le rôle joué par les mesures de défense commerciale dans le redressement de l'industrie de l'Union en 2017 aurait dû être expliqué de manière plus détaillée. Dans la présente section, la Commission fournit les explications supplémentaires nécessaires et des données pour les étayer.

47) En premier lieu, pour réaliser cet exercice, la Commission a retenu les mesures instituées en 2015 et 2016, car elle a estimé qu'il s'agissait des mesures auxquelles les effets sur les performances de l'industrie de l'Union en 2017 pouvaient être partiellement attribués.[53] Par conséquent, en vertu de ces paramètres, avant 2017, la Commission avait institué six mesures de défense commerciale sur les importations provenant de catégories de produits qui ont ensuite fait l'objet de la mesure de sauvegarde.[54]

[49] Voir le tableau 7 du règlement définitif.

[50] Voir le tableau 5 du règlement définitif.

[51] Voir la section 3.2.2. pour l'explication du rôle des mesures de défense commerciale dans les résultats de l'industrie de l'Union en 2017.

[52] Les importations totales ont augmenté de moins d'1 million de tonnes et leur part de marché a progressé de 17,9% à 18,1% de 2016 à 2017, ce qui est inférieur aux augmentations annuelles précédentes, tant en termes absolus que relatifs.

[53] À cet égard, la Commission a estimé que, par exemple, une mesure de défense commerciale instituée en 2013 serait trop éloignée dans le temps pour être liée à l'amélioration des résultats de l'Union en 2017, et que par conséquent les mesures retenues offraient une base plus précise et plus appropriée pour l'analyse.

[54] Dans certains cas, le champ d'application d'une mesure de défense commerciale visant un produit donné, en ce qui concerne les codes NC concernés, peut ne pas correspondre entièrement à la définition du

48) Ces mesures étaient les suivantes[55]: règlement d'exécution (UE) 2015/501 de la Commission[56], règlement d'exécution (UE) 2016/181 de la Commission[57], règlement d'exécution (UE) 2016/1778 de la Commission[58], règlement d'exécution (UE) 2016/113 de la Commission[59], règlement d'exécution (UE) 2016/1777 de la Commission[60] et règlement d'exécution (UE) 2017/969 de la Commission.[61]

49) La Commission a observé que la rentabilité des producteurs de l'Union dans ces catégories de produits s'était systématiquement améliorée dans l'année qui avait suivi l'institution des mesures. En particulier, la Commission a constaté qu'en 2017, la rentabilité s'était globalement améliorée[62], bien que pour un grand nombre de catégories de produits elle soit restée faible, notamment pour celles faisant l'objet de récentes mesures de défense commerciale, et que les prix à l'importation des pays tiers (autres que ceux faisant l'objet des mesures de défense commerciale en question) avaient généralement augmenté de manière temporaire en 2017 à la suite de l'institution des mesures de défense commerciale.[63]

50) En outre, les volumes touchés par les récentes mesures de défense commerciale représentaient environ 40% des importations totales dans les catégories de produits faisant l'objet de récentes mesures de défense commerciale au cours de la période considérée[64] et, dans les années qui ont suivi l'institution de ces mesures, leurs volumes sur le marché de l'Union ont diminué de plus de 90%.[65] Par conséquent, la baisse considérable des importations commerciales déloyales qui a suivi l'institution des mesures a généralement permis aux producteurs de l'Union et aux autres pays exportateurs d'augmenter leurs prix de vente en 2017.

51) En outre, la rentabilité de toutes les catégories de produits faisant l'objet de récentes mesures de défense commerciale ont connu une amélioration significative[66] dépassant 6%

produit dans la catégorie de produit correspondante dans le cadre de la mesure de sauvegarde, cette évaluation étant donc une approximation.

[55] Les références à ces règlements concernent les règlements instituant une mesure provisoire, car à des fins pratiques, tant qu'un droit (provisoire ou définitif) était en vigueur, on estimait qu'il avait un effet similaire sur les volumes échangés. Dans tous ces cas, l'enquête a abouti à l'institution d'une mesure définitive.

[56] Règlement d'exécution (UE) 2015/501 de la Commission du 24 mars 2015 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de la République populaire de Chine et de Taïwan, JO L 79 du 25/03/2015, page 23.

[57] Règlement d'exécution (UE) 2016/181 de la Commission du 10 février 2016 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de certains produits plats en acier laminés à froid originaires de la République populaire de Chine et de la Fédération de Russie; JO L 37 du 12/02/2016, page 1.

[58] Règlement d'exécution (UE) 2016/1778 de la Commission du 6 octobre 2016 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en acier non allié ou en autres aciers alliés originaires de la République populaire de Chine, JO L 272 du 07/10/2016, page 33.

[59] Règlement d'exécution (UE) 2016/113 de la Commission du 28 janvier 2016 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de barres d'armature en acier pour béton à haute performance de fatigue originaires de la République populaire de Chine, JO L 23 du 29/01/2016, page 16.

[60] Règlement d'exécution (UE) 2016/1777 de la Commission du 6 octobre 2016 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de certaines tôles fortes en acier non allié ou en autres aciers alliés originaires de la République populaire de Chine, JO L 272 du 07/10/2016, page 5.

[61] Règlement d'exécution (UE) 2017/969 de la Commission du 8 juin 2017 instituant des droits compensateurs définitifs sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en acier non allié ou en autres aciers alliés originaires de la République populaire de Chine et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2017/649 de la Commission instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en acier non allié ou en autres aciers alliés originaires de la République populaire de Chine, JO L 146 du 09/06/2017, page 17.

[62] Source: analyse par la Direction générale du commerce (DG Trade) des indicateurs de préjudice publiés dans les mesures pertinentes et analyse des réponses au questionnaire fournies par l'industrie de l'Union par catégorie de produits dans le cadre de l'enquête de sauvegarde initiale.

[63] Source: Eurostat

[64] Le total des importations visées par des mesures de défense commerciale dans le cadre ces enquêtes (bien qu'elles concernent des périodes d'enquête et des années différentes, par exemple de 2013 à 2015) était légèrement supérieur à 5 millions de tonnes.

[65] Source: Analyse par la Direction générale du commerce (DG TRADE) de ses propres enquêtes en matière de défense commerciale pour le volume des importations au cours de la période d'enquête concernée, et Eurostat pour les statistiques sur les importations après la période d'enquête de chacune de ces enquêtes en vue de cette mise en œuvre.

[66] Catégories 1, 2, 7, 9, 12 et 13.

pour plusieurs d'entre elles en 2017.[67] Pour le reste des catégories, le tableau était plus diversifié, quelques catégories dépassant ou atteignant une rentabilité proche de 6%[68], d'autres catégories s'améliorant mais affichant toujours des niveaux de rentabilité faibles ou bas[69], et d'autres encore subissant des pertes ou affichant une rentabilité d'environ 1%[70], indépendamment des tendances récentes. Cela illustre le fait que l'évolution de la rentabilité n'était pas homogène entre les catégories et que globalement, en 2017, la plupart des catégories[71] étaient déficitaires ou affichaient des niveaux insuffisants de rentabilité, même si leur situation s'était améliorée dans certains cas par rapport à l'année précédente. Cela confirme la fragilité de la situation globale de l'industrie de l'Union, même si la situation était meilleure que l'année précédente.

52) Toutefois, comme expliqué ci-après, la tendance à la hausse des prix en 2017 était temporaire et a commencé à s'inverser en 2018, lorsque l'Union a été confrontée à une augmentation soudaine des importations provenant principalement de pays tiers ne faisant pas l'objet de mesures de défense commerciale et au détournement des flux commerciaux provoqué par la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232. Cela est illustré par le volume des importations dans la période la plus récente, qui a atteint le chiffre record de 31 314 tonnes malgré l'institution de récentes mesures de défense commerciale dans certaines catégories de produits. Il en ressort que si les récentes mesures de défense commerciale ont contribué à l'amélioration partielle et temporaire de l'industrie de l'Union, elles ont également profité aux pays exportateurs ne faisant pas l'objet des mesures, qui avaient également commencé à accroître sensiblement leur présence sur le marché de l'Union.[72]

53) La Commission a donc confirmé que l'institution de mesures de défense commerciale avaient contribué aux performances globales des producteurs de l'Union, en ce qui concerne ces catégories.[73]

54) En outre, le raisonnement exposé aux sections 37) et 45) a clairement montré que certains facteurs expliquant le rétablissement partiel de l'Union (par exemple, la consommation) n'avaient pas concerné les producteurs de l'Union et les pays exportateurs ou profité à ceux-ci de manière égale ou similaire, les pays exportateurs ayant pu accroître considérablement (+71% en volume) leur présence sur le marché de l'Union, au détriment des producteurs de l'Union, qui avaient perdu des parts de marché et n'avaient connu qu'une hausse relativement modeste du volume global des ventes (+7%) par rapport à la croissance continue des importations.

2.2.2 Incidence de la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232

55) Dans le règlement définitif[74], la Commission est parvenue à la conclusion que la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232 serait susceptible de provoquer un détournement significatif des flux commerciaux vers le marché de l'Union.

56) À cet égard, la Commission a procédé à une analyse plus détaillée de la structure des importations dans l'Union et aux États-Unis, à la fois au niveau général et en analysant plus en détail le comportement de certains pays exportateurs. Cette analyse a montré que si l'on compare les importations aux États-Unis et dans l'Union au premier semestre de 2018 avec celles du premier semestre de 2017, on constate que les importations aux

[67] Catégories 1, 2 et 9.
[68] Voir les catégories 4, 8 et 14.
[69] Voir les catégories 5, 6, 15, 16 et 26
[70] Voir les catégories 3, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 et 28.
[71] Au moins 15 catégories sur un total de 23 visées par une mesure provisoire (pour lesquelles des données ventilées ont été fournies à l'annexe III du règlement provisoire.
[72] Par exemple, la Türkiye a renforcé sa présence sur le marché de l'Union dans la catégorie 1, où la Chine a été visée par des mesures de défense commerciale en octobre 2016, passant de 1 062 247 millions de tonnes en 2016 à 2 millions de tonnes en 2017 (et près de 3 millions de tonnes en 2018. Dans le même ordre d'idées, l'Inde a progressé de 443 551 tonnes à 1 121 334 millions de tonnes en 2017, et l'Égypte, de 47 400 tonnes en 2016 à 409 432 tonnes en 2017).
[73] Les raisons qui sous-tendent l'amélioration générale de l'industrie de l'Union, en ce qui concerne le produit en question, sont exposés à la section 3.2.1.
[74] Voir les considérants (57) à (62), et le tableau 12 du règlement définitif.

États-Unis ont diminué de près d'1 million de tonnes (-7%) par rapport à la même période en 2017, et que les importations dans l'Union ont suivi une tendance inverse presque dans une mesure identique, avec une augmentation des importations de 1,2 million de tonnes (+7%) (voir le considérant 28) ci-dessus). Lorsqu'on évalue les évolutions au second semestre de 2018 et au cours de la même période en 2017, on relève que ces tendances inverses s'accentuent. Ainsi, les importations aux États-Unis ont diminué de 2,4 millions de tonnes (-19%) tandis que les importations dans l'Union ont augmenté de plus de 2 millions de tonnes (+15%).[75]

57) Cela a donné lieu à une réduction annuelle globale des importations aux États-Unis de 3,3 millions de tonnes (-13%) et à un accroissement des importations dans l'Union de 3,2 millions de tonnes (+11%), 72% de la réduction des volumes totaux aux États-Unis et 63% de l'accroissement des importations dans l'Union ayant eu lieu au second semestre de 2018.[76]

58) Par conséquent, le rythme et l'ampleur auxquels ces tendances des importations ont augmenté au second semestre de 2018 ont montré que la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232 commençait progressivement à produire davantage d'effets alors qu'elle était déjà en vigueur depuis quelques mois, et que les pays exportateurs s'adaptaient rapidement à la nouvelle conjoncture.[77]

59) En examinant de plus près le comportement des pays exportant à la fois vers le marché des États-Unis et celui de l'Union, la Commission a confirmé cette tendance. Ainsi, des pays comme la Türkiye, la Russie, la Corée du Sud et Taïwan[78], qui représentaient des volumes d'exportations importants vers les États-Unis et l'Union, ont connu les tendances suivantes en 2018 par rapport à 2017: la Türkiye a diminué ses exportations vers les États-Unis d'environ 850 000 tonnes (-45%) et a augmenté ses exportations vers l'Union de 2,6 millions de tonnes (+56%). De même, les exportations de la Russie vers les États-Unis ont diminué de plus de 250 000 tonnes (-36%) et ont augmenté de 870 000 tonnes (+23%) dans l'Union; les exportations de la Corée du Sud vers les États-Unis ont diminué de plus de 880 000 tonnes (-27%) alors qu'elles ont augmenté vers l'Union d'environ 250 000 tonnes (+ 8%), et enfin les exportations de Taïwan vers les États-Unis ont diminué d'environ 160 000 tonnes (-14%) et ont augmenté de plus de 500 000 tonnes (+40%) vers l'Union.[79]

60) Ces chiffres montrent donc que les producteurs-exportateurs ont généralement été en mesure d'expédier, au moins en partie, les volumes perdus aux États-Unis vers le marché de l'Union et, dans certains cas, d'accroître leur présence sur le marché de l'Union bien

[75] Pour mettre ce volume en perspective, un calcul de base prenant le prix moyen de l'acier dans l'Union en 2017 montre que l'industrie de l'Union pourrait perdre environ 1,4 milliard d'euros de ventes intérieures à cause de ces importations supplémentaires. Il a ainsi été montré que l'effet potentiel de ces ventes supplémentaires était pertinent.

[76] Alors que l'accroissement des importations dans l'Union de 2016 à 2017 a été beaucoup plus faible, se situant environ à 1 million de tonnes.

[77] Voir également Comité de l'acier de l'OCDE – Recent developments in steel trade and trade policy measures, 17 et 18 septembre 2018, page 8, tableau 2.

[78] Au moment de l'adoption de la mesure de sauvegarde définitive, seules les quatre mesures de défense commerciale suivantes concernant les importations dans l'Union étaient en vigueur (trois visant la Russie et une visant Taïwan): Règlement d'exécution (UE) 2017/1795 de la Commission du 5 octobre 2017 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en acier non allié ou en autres aciers alliés originaires du Brésil, d'Iran, de Russie et d'Ukraine et clôturant l'enquête sur les importations de certains produits plats laminés à chaud en fer, en acier non allié ou en autres aciers alliés originaires de Serbie, JO L 258 du 06/10/2017, page 24. Règlement d'exécution (UE) 2016/1328 de la Commission du 29 juillet 2016 instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de certains produits plats laminés à froid en acier originaires de la République populaire de Chine et de la Fédération de Russie, JO L 210 du 04/08/2016, page 1. Règlement d'exécution (UE) 2018/1469 de la Commission du 1er octobre 2018 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains tubes et tuyaux sans soudure, en fer ou en acier, originaires de Russie et d'Ukraine, à la suite d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil, JO L 246 du 02/10/2018, page 20. Règlement d'exécution (UE) 2015/1429 de la Commission du 26 août 2015 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de produits plats laminés à froid en aciers inoxydables originaires de la République populaire de Chine et de Taïwan, JO L 224 du 27/08/2015, page 10.

[79] Source: pour les importations des États-Unis (GTA); pour les importations de l'Union (Eurostat).

au-delà des volumes perdus aux États-Unis. Compte tenu de la taille du marché les États-Unis[80], et du fait que la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232 n'en était qu'à ses premiers mois d'application et n'avait donc pas encore produit tous ses effets escomptés[81], il était raisonnable de s'attendre à ce que les exportations vers les États-Unis continuent de diminuer dans des volumes importants et à ce que les producteurs-exportateurs soient en mesure de s'adapter à ces circonstances et d'accroître encore leur présence sur le marché de l'Union.

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

2.2.3 Évolution la plus récente des prix de l'acier et des matières premières

62) Dans le règlement définitif, la Commission a indiqué que "les prix de l'acier dans l'Union ont commencé à suivre une tendance à la baisse depuis le troisième trimestre 2018".[82]

63) À cet égard, la Commission a observé, à la section 37) ci-dessus, que l'un des facteurs expliquant une amélioration partielle des performances de l'industrie de l'Union en 2017 était que la différence entre le prix de l'acier et le coût des matières premières était plus élevée que pour toutes les années précédentes de la période analysée. Toutefois, une analyse plus détaillée des évolutions les plus récentes avant l'institution d'une mesure définitive a montré que la tendance s'inversait et que l'écart positif entre les deux se réduisait progressivement, ce qui aurait donc une incidence négative sur la performance économique de l'industrie de l'Union

64) Comme le montre le graphique 4 ci-après[83], les prix de l'acier dans l'Union ont connu une baisse constante au second semestre de 2018. On pouvait s'attendre à ce que cette tendance se poursuive en raison de l'évolution incertaine du marché (voir section 2.2.6.) et de la pression continue et croissante exercée par les importations sur les volumes et sur les prix, ce qui, dans le cadre d'une détérioration ou de conditions du marché incertaines, aurait probablement un effet à la baisse sur les prix, empêchant ainsi l'industrie de l'Union d'adapter ses prix face à l'augmentation des coûts. Le graphique 5[84] montre que le prix de certaines des principales matières premières sidérurgiques n'a cessé d'augmenter au cours de la même période.

[80] En taille, le marché de l'acier des États-Unis figurait au nombre des principales destinations des importations – Voir OCDE, "Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures", DSTI/SC(2018)3, page 9, tableau 3.

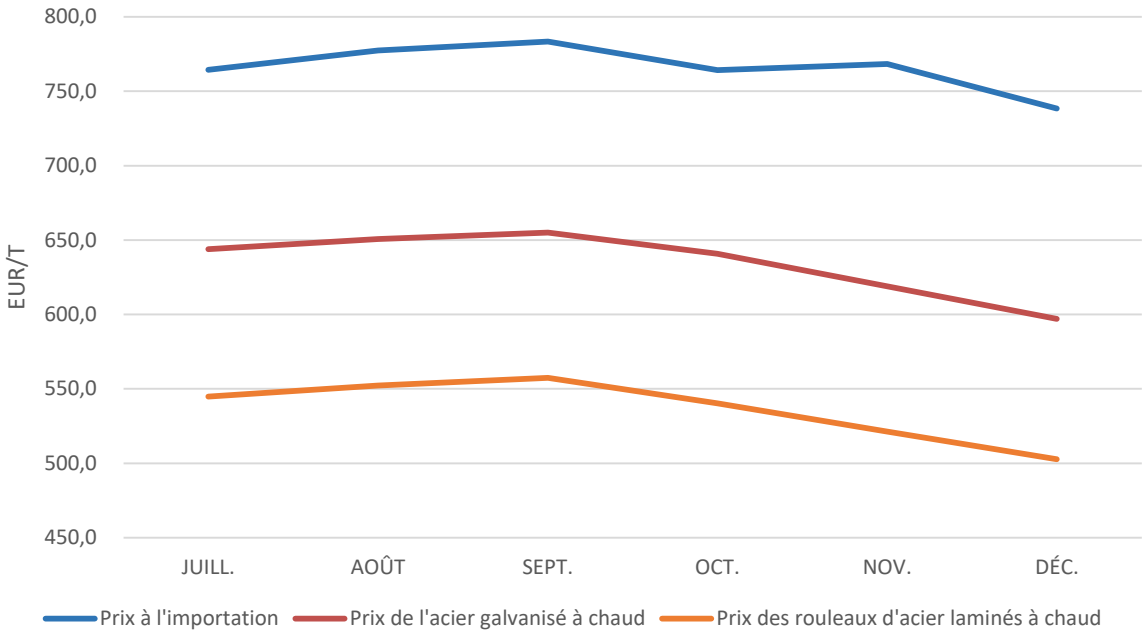
[81] Voir le considérant (37) du règlement provisoire: "D'après les calculs des États-Unis, l'institution d'un droit unique par catégorie de produits dans le cadre de mesures au titre de la section 232 n'excluant presque aucun pays devrait entraîner une diminution des importations d'environ 13 millions de tonnes, soit 7% de la consommation de l'Union." Voir également des exemples d'expansion de capacité de l'industrie des États-Unis.

[82] Voir le considérant (89) du règlement définitif.

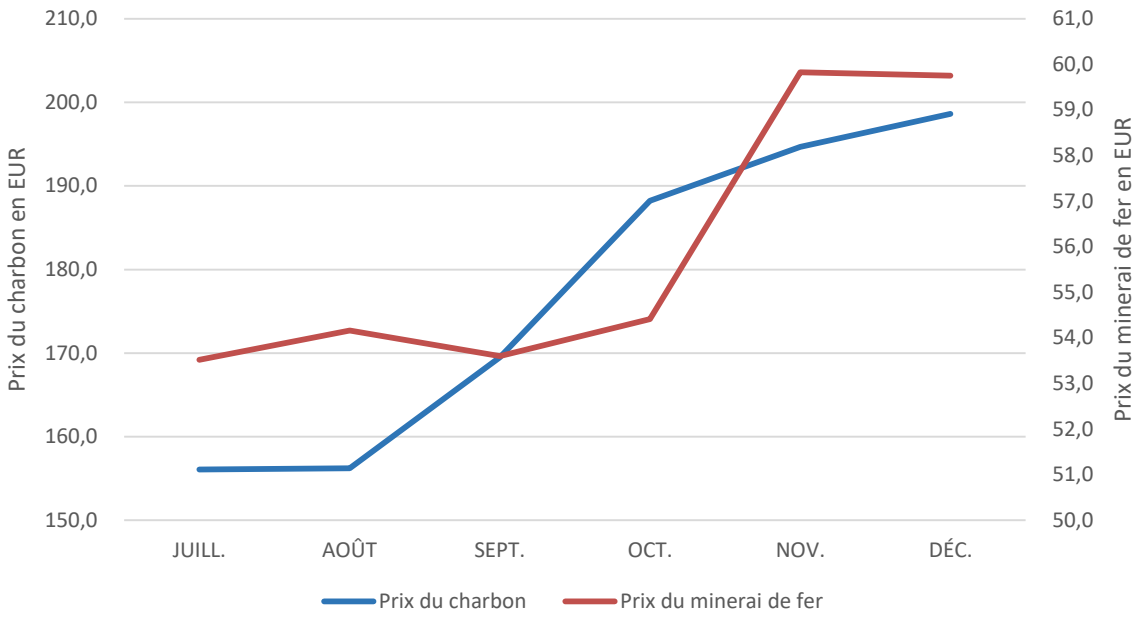
[83] Source: Eurostat pour les prix à l'importation, et S&P Global Commodity Insights pour les prix de l'acier galvanisé à chaud et des rouleaux d'acier laminés à chaud.

[84] Source: S&P Global Commodity Insights.

Graphique 4: Acier galvanisé à chaud, rouleaux d'acier laminés à chaud, et prix des importations au second semestre de 2018



Graphique 5: Prix du minerai de fer et du charbon en EUR, au second semestre de 2018



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

66) En outre, la Commission a estimé que, dans un scénario probable de pression accrue exercée par les importations, et sur un marché qui ne devait pas connaître de croissance significative, les tendances à la sous-cotation des prix intérieurs constatées dans l'enquête

initiale s'aggraveraient encore. Cela créerait des difficultés supplémentaires pour les producteurs de l'Union qui devraient choisir de rivaliser pour des parts de marché, au détriment de prix durables, ou de préserver un niveau de prix plus élevé mais de continuer à perdre des parts de marché. Dans les deux scénarios, les effets sur leur performance financière seraient négatifs.

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

2.2.4 État des lieux concernant les mesures de défense commerciale dans les pays tiers et la surcapacité

68) Aux sections 2.1.1 et 2.1.2 , la Commission a expliqué l'évolution et la situation plus récente de la surcapacité et des mesures de défense commerciale dans les pays tiers. Au vu de ces informations, la Commission a estimé qu'il était hautement improbable qu'il y ait un renversement de la situation existante dans un avenir proche. Par exemple, les mesures de défense commerciale sont généralement instituées pour une période de cinq ans, et elles peuvent être prolongées. En particulier, étant donné qu'un grand nombre de ces mesures avaient été instituées au cours des quelques années précédant l'adoption de la mesure de sauvegarde de l'UE concernant l'acier[85], elles devaient rester en vigueur au moins dans un avenir immédiat. S'agissant de la surcapacité, rien n'indiquait dans les rapports visés par la Commission que la surcapacité allait diminuer de manière significative; au contraire, ils suggéraient que la situation de surcapacité globale dans le secteur pourrait même se détériorer davantage.[86] En réalité, le Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques a également été très clair en concluant que la surcapacité continuait d'être un problème persistant à la fin de 2018. Il a noté que "la capacité excédentaire de production d'acier – un défi mondial qui continue de peser sur le secteur – crée des difficultés importantes pour les producteurs d'acier dans les économies avancées, émergentes et en développement".[87]

69) Les effets avérés que ces facteurs ont provoqués sur le marché de l'Union sous la forme d'un accroissement considérable des importations ont été détaillés à la section 6) ci-dessus ainsi que dans le règlement définitif. Ces facteurs devant rester en place dans un avenir proche, leurs effets devaient donc être de même nature et, avec la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232, entraîner un nouvel accroissement des importations dans l'Union, avec les effets négatifs qui en découlent pour l'industrie de l'Union si aucune mesure de sauvegarde n'était instituée.

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

Perspectives et prévisions du marché

71) Tout au long de la période analysée, la consommation d'acier sur le marché de l'Union a augmenté d'année en année.[88] Cette tendance a permis à l'industrie de l'Union d'accroître

[85] Environ 140 des enquêtes ayant conduit à l'adoption de mesures ont été ouvertes en 2015 ou plus tard, de sorte que celles-ci étaient appelées à durer, en principe, jusqu'en 2021 au moins (c'est-à-dire au moins deux ans après la conclusion de l'enquête de sauvegarde de l'UE). Source: OMC, Portail intégré d'information commerciale (I-TIP)

[86] Voir OCDE, "Recent Developments in Steelmaking Capacity", DSTI/SC(2018)2/FINAL: les renseignements actualisés sur les projets d'investissement annoncés suggèrent que l'ajout de capacités bruts de quelque 52 millions de tonnes est en cours, et celles-ci pourraient entrer en activité au cours de la période triennale 2018-2020. Une ajout supplémentaire de 39 millions de tonnes de capacités est en cours de planification pour un démarrage éventuel au cours de la même période.

[87] Forum mondial sur les surcapacités de production d'acier, rapport ministériel, 20 septembre 2018, paragraphe 2.

[88] Règlement définitif, tableau 4.

également, de manière générale, le volume de ses ventes, et d'atténuer ainsi, dans une certaine mesure, les effets de la pression exercée par les importations à laquelle elle était soumise et dont témoignent la sous-cotation persistante et la perte constante de parts de marché. Comme expliqué à la section 37), en 2017, cette augmentation des ventes dans un contexte de redressement des prix (tant au niveau général que par rapport à l'évolution des coûts) a permis à l'industrie de l'Union de se rétablir partiellement après des performances financières négatives constantes au cours des années précédentes. À la section 2.2.3 , la Commission a observé une tendance à la baisse des prix de l'acier dans l'Union parallèlement à une hausse des prix des matières premières.

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

73) À cet égard, les sources invoquaient systématiquement un scénario d'incertitude et de ralentissement de la demande mondiale d'acier dans un avenir proche. L'Association mondiale de l'acier notait que "le ralentissement de la demande d'acier se poursuivra en 2019 (...). Un Brexit sans accord et une guerre commerciale présentent des risques."[89] Elle rappelait également que "si la vigueur de la reprise de la demande d'acier observée en 2017 s'était poursuivie en 2018, les risques ont augmenté. Les tensions commerciales croissantes et les fluctuations monétaires volatiles augmentent l'incertitude."[90]

74) L'OCDE indiquait que "le rétablissement (des conditions du marché de l'acier) semble fragile en raison de déséquilibres structurels persistants".[91] D'autres sources spécialisées du marché, comme S&P Global Platts dans son rapport de décembre 2018 intitulé "Global Market Outlook", se faisaient l'écho de ce sentiment d'incertitude.

75) En outre, le Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques concluait en septembre 2018 que "si les conditions du marché de l'acier avaient montré une certaine reprise cyclique en 2017, la tendance sous-jacente de la demande mondiale d'acier reste faible et les capacités excédentaires demeuraient importantes".[92]

76) Dans le même esprit, Eurofer (une association européenne de l'acier) notait que "(…) les frictions commerciales actuelles avec les États-Unis et le ralentissement de la demande mondiale suggèrent que les risques externes pourraient continuer à s'intensifier, ce qui à son tour augmenterait l'incertitude et entraînerait un affaiblissement des perspectives pour les utilisateurs d'acier de l'Union".[93]

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

Conclusion relative à la menace de préjudice grave

78) Les données analysées dans la présente section ont confirmé que les importations allaient très probablement augmenter dans des volumes importants et que la pression exercée par les importations allait donc se poursuivre, tant sur les volumes que sur les prix, en raison

[89] Voir l'Association mondiale de l'acier – Global Steel Market OutlooK – Réunion du Comité de l'acier de l'OCDE, 17 septembre 2018.

[90] Voir l'Association mondiale de l'acier – Worldsteel Short Range Outlook octobre 2018, communiqué de presse.

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

[92] Forum mondial sur les surcapacités de production d'acier, rapport ministériel, 20 septembre 2018, paragraphe 2.

[93] Voir EUROFER – Economic and Steel Market Outlook 2018-2019, 25 octobre 2018.

de la surcapacité persistante et du nombre croissant de mesures de défense commerciale dans les pays tiers, dont les effets sur les exportations continueraient de se faire sentir. En outre, les effets de la mesure prise par les États-Unis au titre de l'article 232 se feraient très probablement sentir plus fortement au fil des mois, accroissant ainsi la pression sur le marché de l'Union dans le cadre d'un risque accru de détournement des flux commerciaux, dont les premiers signes s'étaient déjà matérialisés.

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

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

2.3 Engagements dont l'effet avaient entraîné l'accroissement des importations

81) Dans son rapport, le Groupe spécial a établi que la mesure de sauvegarde était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 parce que la Commission européenne n'avait pas identifié dans ses rapports publiés les engagements dont les effets avaient entraîné l'augmentation des importations.[94]

82) L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 dispose, dans sa partie pertinente ce qui suit: "Si, ... par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues ...".

83) Le *produit* en question comprend plusieurs lignes tarifaires.[95]

84) Sur ces lignes tarifaires, l'Union européenne a des engagements tarifaires, résultant des concessions tarifaires faites lors de précédents cycles de négociations commerciales multilatérales, comme suit:

- 0% sur toutes les lignes tarifaires

85) Ces concessions ont été inscrites, au moment de la détermination de la sauvegarde, dans la partie I, section II, de la liste de concessions et d'engagements de l'UE, certifiée comme Liste EU CLXXIII – Union européenne le 1er décembre 2016[96], telle que modifiée. La colonne "autres droits et impositions" de cette liste et des lignes tarifaires susmentionnées était vide.

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

[94] Rapport du groupe spécial, paragraphes 7.169, 7.170, 8.1 a) i).
[95] Voir l'annexe I du règlement définitif.
[96] Document de l'OMC WT/Let/1220.

de l'article II:1 a) et II:1 b), première phrase, du GATT de 1994. En ce qui concerne les autres droits ou impositions, l'article II:1 b), deuxième phrase, ne prévoit aucune flexibilité pour l'introduction d'autres droits ou impositions que les droits de douane proprement dits.

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

88) Les obligations spécifiées résultant du GATT ont empêché simultanément l'Union d'augmenter les droits à l'importation appliqués au produit en question. Ce sont donc les "obligations [de l'Union européenne] contractées au titre du GATT de 1994 [qui ont] restrei[nt] sa capacité de prévenir ou réparer un dommage résultant d'un accroissement des importations". Parallèlement, l'Union européenne a "suspend[u] ces obligations" par suite de sa mesure de sauvegarde.[97]

[97] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.168.