

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.7.2002
COM(2002) 428 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

concernant les mesures de rééquilibrage dans le secteur de l'acier

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

concernant les mesures de rééquilibrage dans le secteur de l'acier

1. INTRODUCTION

L'article 3 du règlement (CE) n° 1031/2002 du Conseil, du 13 juin 2002, instituant des droits de douane supplémentaires sur les importations de certains produits originaires des États-Unis d'Amérique¹ impose à la Commission de présenter un rapport sur « sur l'état des discussions avec les États-Unis d'Amérique, en particulier sur la question de l'exclusion de produits et de la compensation commerciale ... ».

Compte tenu des retards pris par la procédure décisionnelle aux États-Unis concernant les "exclusions" (de produits de la mesure de sauvegarde), la Commission ne sera en mesure de présenter ses conclusions, et si nécessaire ses propositions, sur cette question importante que plus tard dans la semaine.

Pour l'essentiel, le présent rapport présente l'impact de la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis sur les marchés américains et mondiaux (2) et fait le point sur l'état d'avancement de la procédure de règlement des différends à l'OMC, y compris le calendrier probable de cette procédure (3). Il évalue ensuite l'état de la situation actuelle en ce qui concerne les exclusions de produits (4) et les compensations (5).

2. L'IMPACT DE LA MESURE DE SAUVEGARDE ADOPTÉE PAR LES ÉTATS-UNIS SUR LES MARCHÉS AMÉRICAINS ET MONDIAUX

Lorsque la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis fut annoncée le 5 mars, le président Bush déclara que "l'industrie sidérurgique américaine doit mettre à profit l'appui temporaire que lui offre la mesure prise ce jour afin de se restructurer et d'assurer sa compétitivité à long terme". Le présent chapitre examine l'impact de ces mesures sur le marché sidérurgique américain, la probabilité d'une restructuration et les conséquences qui découleront du retrait de ces mesures après la décision de l'OMC. **Il aboutit à la conclusion que la mesure de sauvegarde entraîne des hausses de prix, certes très fortes mais artificielles, favorisant ainsi le maintien de capacités non rentables et que le retrait de la mesure l'an prochain perpétuera le mouvement de dislocation du marché. Paradoxalement, il semble que ce soit l'économie américaine (en particulier les utilisateurs d'acier) et la réputation internationale et nationale de la politique commerciale des États-Unis qui aient eu à souffrir de l'adoption de cette mesure, tandis que son impact économique en dehors des États-Unis, ainsi que pour l'Union européenne, a été jusqu'à maintenant plus limité.**

¹ JO L 157, 15.06.2002, p.8.

2.1. L'impact de la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis sur le marché sidérurgique américain

2.1.1. Impact de la mesure de sauvegarde sur les prix des produits sidérurgiques américains

La recommandation formulée en décembre par la Commission du commerce international (ITC) et l'annonce de la mesure de sauvegarde par le président des États-Unis le 5 mars dernier ont eu un impact spectaculaire sur le prix des produits sidérurgiques américains. Les prix des bobines laminées à chaud livrables au troisième trimestre de cette année ont augmenté de plus de 20% par rapport à ceux du premier trimestre et de plus de 40% par rapport à ceux du troisième trimestre de 2001.

Cette hausse de prix substantielle est d'autant plus remarquable que les prix des produits sidérurgiques américains étaient déjà largement supérieurs à ceux pratiqués dans le reste du monde (environ 9% de plus que les prix dans l'Union européenne sur la période 1995-2001 et un peu plus de 9% au cours du dernier trimestre 2001). De même, en octobre 2001, les prix américains dépassaient les prix japonais de 10 (tôles quarto) à 50% (fil machine).

2.1.2. Autres facteurs contribuant au maintien de capacités de production non rentables aux États-Unis

La capacité à maintenir des prix systématiquement supérieurs au niveau des prix mondiaux s'explique en partie par le niveau de protection élevé dont bénéficie déjà l'industrie sidérurgique américaine. On estime à plus de 200 le nombre de mesures antidumping et antisubventions couvrant ce secteur, ce qui à la fois freine la concurrence à l'importation et exerce une pression à la hausse sur les prix.

De plus, et contrairement à l'idée fréquemment véhiculée par les États-Unis, les entreprises sidérurgiques américaines bénéficient d'un vaste éventail de subventions fédérales, régionales et locales. Selon une étude très exhaustive publiée en 1999², "le lobby sidérurgique a obtenu au moins 16 milliards de dollars (21,8 milliards de dollars en dollars constants de 1999) au titre de subventions fédérales pour les sidérurgistes nationaux, financés par le contribuable américain, auxquels il convient d'ajouter plusieurs milliards versés par les États et les collectivités locales." Ces subventions consistent notamment dans le renflouement des systèmes de retraite, le remboursement d'impôts et l'octroi d'avantages fiscaux, l'octroi de subventions sous forme d'exemptions aux réglementations environnementales, l'adoption de dispositions imposant l'achat de produits américains (Buy America) et l'octroi de garanties de prêts à titre d'aide d'urgence.

Un examen forcément partiel des informations publiquement disponibles révèle qu'au moins six entreprises sidérurgiques américaines ont reçu cette année une aide des autorités fédérales et/ou des États, dont 250 millions de dollars au titre d'une garantie de prêt fédérale, 30 millions de dollars versés par les États fédérés et une série d'allègements fiscaux, sans oublier une garantie accordée par un État fédéré à une entreprise de service public locale afin qu'elle puisse récupérer les coûts exposés pour assurer l'alimentation électrique d'un nouveau fourneau électrique.

² "Paying the Price for Big Steel", William H. Barringer et Kenneth J. Pierce (American Institute for International Steel)

2.1.3. Impact des prix élevés sur la production américaine

Bien que plus de 30 entreprises sidérurgiques américaines se trouvent en état de faillite ou de quasi-faillite, la plupart d'entre elles ont continué à produire de l'acier. De plus, les hausses de prix récentes signifient qu'un certain nombre de capacités gelées (dont certaines parties de l'ancien groupe LTV) ont relancé la production ou envisagent de le faire très prochainement. Il y a aussi le cas des entreprises qui prévoient de moderniser ou d'étendre leur capacité. D'ici la fin de l'année, on pourrait voir revenir sur le marché des entreprises telles que LTV (4-6 millions de tonnes), Trico (1,5 million de tonnes) et peut-être encore d'autres entreprises sidérurgiques aujourd'hui en faillite.

Jusqu'à présent, la production américaine d'acier brut a été plus ou moins comparable à celle de 2001. Dans la mesure où certaines entreprises recommencent à produire ou augmentent leur production à la suite de l'augmentation des prix, il n'est pas impossible que l'on assiste à un léger tassement (de 40 à 60 dollars) des niveaux de prix au cours des prochains mois. Une chute plus spectaculaire des prix - c'est-à-dire, un éclatement rapide de la "bulle" constituée par les niveaux de prix actuels - ne saurait être exclu. Ces estimations ne sont bien sûr que des moyennes et les baisses de prix varieront considérablement d'un produit à l'autre et, dans une certaine mesure, d'un producteur à l'autre. Les prix des tôles, en particulier, ont augmenté dans une plus forte proportion que ceux des produits plats ou longs et pourraient dès lors être plus exposés à un retournement.

La décision de certaines entreprises américaines qui utilisent de l'acier comme matière première de délocaliser leur production en réponse à la hausse des prix et à l'institution de droits de douane supplémentaires au titre de l'article 201 pourrait également être de nature à alimenter la pression à la baisse sur les prix. L'ampleur de cette délocalisation dépendra du nombre d'exclusions accordées pour les types d'acier qui ne sont pas directement fabriqués par les producteurs américains. Les facteurs liés à la demande devront également pris en compte. Actuellement, la production automobile semble se maintenir, mais le secteur de la construction est en proie à un ralentissement. Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'évolution à la fois des devises et des marchés financiers, les prévisions sont encore plus hasardeuses que ce n'est déjà le cas habituellement.

2.1.4. Impact de la suppression de la mesure de sauvegarde sur le marché américain

La condamnation définitive de la mesure de sauvegarde américaine dans le cadre de la procédure de règlement des différends engagée devant l'OMC est attendue pour le deuxième semestre de l'année prochaine, probablement vers le mois d'août. Après cette décision, soit les mesures seront abrogées, soit l'article 4 du règlement (CE) n° 1031/2002 du Conseil, du 13 juin 2002, entrera automatiquement en vigueur. Des droits de douane supplémentaires, d'une valeur de 2,2 milliards de dollars, seraient alors appliqués à certains produits importés des États-Unis. Face à cette éventualité, il est probable que l'administration américaine préférera se conformer aux obligations qui lui sont imposées dans le cadre de l'OMC et abrogera la mesure de sauvegarde dans le secteur de l'acier.

L'abrogation de ces mesures protectionnistes et l'augmentation consécutive des importations, à un moment où les prix des produits sidérurgiques américains se trouveront déjà probablement dans une spirale baissière, pourraient conduire à un recul encore plus marqué, voire à un effondrement pur et simple des prix. Dans l'un et l'autre de ces cas de figure, la question se poserait, de manière particulièrement aiguë, de savoir si les entreprises américaines, et en particulier mais non exclusivement celles qui ont renforcé leurs capacités durant la période de haute conjoncture des prix, pourraient être viables à des niveaux de prix

proches voire inférieurs à ceux pratiqués dans l'Union européenne ou sur les marchés d'Extrême-Orient.

En résumé, force est de constater que contrairement à la campagne de promotion menée par l'administration américaine pour justifier sa politique (protéger le secteur sidérurgique à court terme et lui permettre de se restructurer et d'améliorer sa compétitivité), celle-ci s'est traduite par une moindre incitation à prendre des décisions difficiles, telles que la fermeture des usines non rentables. **On pourrait même aller jusqu'à affirmer que les mesures ont eu les effets exactement contraires des objectifs déclarés.**

À plus long terme, c'est-à-dire lorsqu'éclatera la bulle des prix, la situation ne fera qu'empirer. Quelque part durant le deuxième semestre de l'année prochaine, il est probable que nous assisterons à un nouvel épisode de la "crise de l'industrie sidérurgique", qui se produit de manière récurrente tous les trois à cinq ans. Il ne fait guère de doute que, comme par le passé, cette crise amènera certains à appeler à davantage de protectionnisme, et notamment à adopter des mesures antidumping et antisubvention contraires aux règles de l'OMC. Or, cette spirale ne sera brisée que si les autorités et les entreprises américaines acceptent de s'attaquer aux problèmes sous-jacents, tels que celui des capacités non rentables et des distorsions de marché.

2.1.5. Compétitivité des entreprises américaines

Au cours des vingt ou trente années écoulées, les sidérurgistes intégrés des économies à hauts salaires ont dû faire face à une concurrence croissante de la part, d'une part, des mini-acières profitant d'une avance technologique pour produire de l'acier à moindre coût et, d'autre part, des entreprises situées dans les économies en développement ou en transition, dont les coûts salariaux sont nettement inférieurs. Les producteurs intégrés qui tirent leur épingle du jeu sont ceux qui ont amélioré leurs technologies, qui se sont spécialisés dans des produits à haute valeur ajoutée et qui se sont montrés extrêmement réactifs face aux exigences de leurs clients. Dans bon nombre de cas, il s'en est suivi des opérations de fusion et de rationalisation, qui ont permis de créer des entreprises internationales de plus grande taille, mieux à même d'exploiter les économies d'échelle.

À l'inverse, les grandes entreprises sidérurgiques intégrées des États-Unis se sont trouvées, dans le même temps, dans une période de déclin structurel face à la vive concurrence exercée par les mini-acières américaines qui, opérant dans des unités plus petites, équipées de hauts-fourneaux électriques, sont passées d'une capacité de 10 à plus de 50 millions de tonnes. Ainsi donc, lorsque l'on évoque la compétitivité de l'industrie sidérurgique américaine et la nécessité de la restructurer, il est essentiel d'opérer une distinction très nette entre deux secteurs en réalité très différents.

Tableau 1**Coût de production avant impôts des tôles, estimations 1998 et 2000 (en \$ par tonne)**

Producteur	Mars 1998	Avril 2000
Sidérurgistes intégrés japonais	474	496
Sidérurgistes intégrés américains	483	481
Sidérurgistes intégrés allemands	467	440
Brésil	441	389
Corée du Sud	336	378
Mini-aciéries américaines	394	376
Républiques de l'ex-Union soviétique	331	283

Source: World Steel Dynamics, *Steel Strategist* #24, June 1998 and *Steel Strategist* #26, July 2000.

Une autre façon d'exprimer la productivité est le nombre d'heures de travail qu'il faut pour produire une tonne nette d'acier. Il faut environ une heure aux mini-aciéries américaines pour produire 1 tonne d'acier, chiffre que Steel Dynamics Inc. prétend même avoir ramené à seulement 0,4 travailleur-heures. A l'inverse, les producteurs intégrés américains ont besoin de 3 à 4 travailleurs-heures pour produire 1 tonne d'acier. En 2001, il fallait à US Steel 3,1 travailleur-heures pour produire 1 tonne d'acier.

Toutefois, le coût de production ainsi décrit n'est pas le seul élément qui influe sur la compétitivité américaine. L'acuité particulière de la situation de bon nombre des grands sidérurgistes intégrés américains tient évidemment au fait que, pour être rentables, il leur faut non seulement couvrir les coûts de leurs effectifs actuels, mais également les coûts de santé et de retraite de leurs anciens salariés. Cet "héritage du passé" signifie que ces entreprises doivent être plus efficaces (en termes de travailleur-heures par tonne d'acier produite) si elles veulent concurrencer les entreprises qui ne doivent pas supporter ces charges du passé. Il s'y ajoute que ces charges du passé ont été un frein aux mouvements de fusion et qu'aucune entreprise américaine ne figure aujourd'hui parmi les géants mondiaux de l'acier.

Enfin, dans le prolongement des points évoqués dans les lignes qui précèdent, il convient de noter qu'une grande partie des sidérurgistes intégrés américains sont confrontés à des difficultés financières, en dépit du fait qu'ils bénéficient de niveaux de prix sensiblement supérieurs à ceux pratiqués ailleurs dans le monde. Cela constitue peut-être une raison supplémentaire pour conclure que bon nombre de ces entreprises, qui ont des coûts de production élevés, auront probablement bien du mal à supporter la baisse sensible des prix qui interviendra sans doute dans le sillage de la décision de l'OMC.

2.2. Prolifération des mesures de sauvegarde sur d'autres marchés

La mesure protectionniste de sauvegarde prise par les États-Unis sur une gamme étendue de produits sidérurgiques a provoqué des réactions en chaîne dans le monde entier, où les autorités compétentes et les industries sidérurgiques craignent que l'impact déjà sévère de cette mesure sur leur activité, dû à une réduction de leurs exportations vers le marché américain, ne soit renforcé par un détournement des échanges vers leur propre marché.

La Canada, la Chine, le Chili, la République tchèque, la Hongrie, le Mexique, la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie ont lancé ou engagé actuellement des enquêtes de sauvegarde. En outre, la Chine et la Hongrie ont imposé des mesures de sauvegarde provisoires. Il est important de rappeler que toutes ces enquêtes sont liées, dans leur présentation du moins, à l'imposition de mesures par les États-Unis.

2.3. Le processus de l'OCDE

Le dialogue à haut niveau sur l'acier instauré par l'OCDE, dont la première réunion a eu lieu en septembre 2001, visait à définir une stratégie multilatérale conjointe pour aborder les problèmes sous-jacents du marché mondial de l'acier: existence de capacités non rentables soutenues par l'octroi de subventions et autres politiques entraînant une distorsion des échanges. Bien que ce processus se soit avéré insuffisant pour résister à la pression politique exercée aux États-Unis en faveur d'une action protectionniste unilatérale, les mesures de sauvegarde ne sont en aucun cas une solution aux problèmes sous-jacents et, dans une certaine mesure, ne feront que les aggraver.

Tout en reconnaissant les difficultés inhérentes à la recherche d'un accord international sur l'acier, la Commission a l'intention de continuer à participer activement aux discussions de l'OCDE et de toute autre enceinte où ces problèmes peuvent être abordés. Elle estime qu'un tel accord devrait concerner les subventions accordées à tous les niveaux de l'État, qu'un mécanisme de surveillance devrait être mis en place pour garantir l'application des mesures prises en ce sens, et que les parties à l'accord devraient convenir de ne pas engager de mesures de défense commerciale à l'encontre de leurs importations d'acier mutuelles. Le succès de cette entreprise dépend de la volonté de tous les gouvernements participants, y compris de celui des États-Unis, de faire un effort en opérant des choix difficiles sur le plan politique. L'exercice en cours reste pour le moment infructueux, en grande partie à cause des États-Unis qui sont apparus n'approuver l'idée que du bout des lèvres.

3. SITUATION RELATIVE AU REGLEMENT DES DIFFERENDS DE L'OMC ET CALENDRIER ENVISAGE

Pour répondre aux mesures américaines de sauvegarde concernant l'acier, une coalition regroupant la CE, le Japon, la Corée, la Chine, la Suisse, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Brésil a engagé à l'encontre des États-Unis des procédures de règlement des différends prévues par l'OMC.

Dans un premier temps, des consultations conjointes menées les 11 et 12 avril 2002 ont montré que l'ensemble des acteurs du marché mondial de l'acier sont réellement très

préoccupés par les mesures américaines et que tous les plaignants soulèvent des arguments fortement similaires à l'encontre de la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis³.

Dans un deuxième temps, ces consultations n'ayant pas permis de résoudre le différend, un groupe spécial unique a été mis en place (avec les mêmes membres et le même calendrier) pour contrer la mesure de sauvegarde américaine portant sur l'acier, conformément à l'article 9.1 du mémorandum de l'OMC relatif au règlement des différends, en réponse aux demandes présentées par la CE le 3 juin 2002, le Japon et la Corée le 14 juin 2002, la Chine, la Suisse et la Norvège le 24 juin 2002 et la Nouvelle-Zélande le 8 juillet 2002. Le Brésil devrait rejoindre ce groupe spécial en juillet.

Pour ce qui est des étapes suivantes, le groupe spécial devrait être formé d'ici la fin juillet 2002, le rapport du groupe devrait être publié en avril 2003 et le rapport de l'organe d'appel diffusé en septembre 2003.

Enfin, dès que les procédures de règlement des différends seront achevées, comme le dispose l'article 4 du règlement (CE) n° 1031/2002, les droits additionnels prévus à l'annexe II de ce dernier s'appliqueront automatiquement à partir du cinquième jour suivant la date d'adoption par l'organe de règlement des différends de l'OMC du rapport condamnant la mesure américaine.

L'application automatique de mesures de rééquilibrage vise à garantir le retrait immédiat de la mesure illicite de sauvegarde américaine après sa condamnation par l'OMC et à éviter une abrogation tardive de cette mesure, ce qui s'est systématiquement produit dans les cas précédents. À cet égard, la mesure de sauvegarde américaine portant sur les conduites de transport, qui a été jugée incompatible avec les règles de l'OMC en février 2002, est toujours en vigueur. L'Union européenne et d'autres partenaires commerciaux sont confrontés au caractère de plus en plus imprévisible de la politique commerciale des États-Unis. La décision du Conseil relative à l'application automatique de mesures de rééquilibrage l'année prochaine revêt donc une grande importance car elle vise non seulement à protéger les intérêts de l'Union en matière de sidérurgie, mais aussi, plus largement, à rendre très coûteux ce genre de recours systématique et néanmoins toujours imprévisible à des mesures contraires aux règles de l'OMC.

4. ÉVALUATION DE LA SITUATION RELATIVE AUX PRODUITS EXCLUS

Dans le cadre de l'enquête de l'ITC, les entreprises ont pu demander que certains produits soient exclus de toute mesure de sauvegarde. De ce fait, certains produits exclus ont été mentionnés dans la déclaration présidentielle du 5 mars 2002, et un nombre très limité

³ Ces arguments portent notamment sur: la violation de la condition préalable d'«évolution imprévue des événements», visée à l'article XIX du GATT; l'absence d'accroissement des importations, requis par l'article 2.1 de l'Accord sur les sauvegardes (AS); une définition incorrecte des branches de production nationales fabriquant des produits similaires, au sens des articles 2.1 et 4.2(a), en liaison avec l'article 4.1(c) de l'AS; une absence de dommage grave ou de menace de dommage grave, au sens des articles 2.1 et 4.2(a) de l'AS; la déficience du lien de causalité entre les importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave, au sens des articles 2.1 et 4.2 (b) de l'AS; une violation du principe de proportionnalité fixé à l'article 5.1 de l'AS; un manque de parallélisme entre la portée de l'enquête sur la mesure de sauvegarde et la portée de la mesure de sauvegarde; un exposé inapproprié des points de fait et de droit dans les différents documents qui étayaient la décision américaine, au sens de l'article 3.1 de l'AS.

d'exclusions supplémentaires a été annoncé le 5 avril 2002. Ces exclusions doivent être considérées comme relevant de la mesure de sauvegarde initiale et il convient donc de les distinguer de la procédure d'exclusion ultérieure qui réduit l'incidence de cette mesure.

Les demandes introduites au cours de l'enquête, ou avant la date limite du 23 avril 2002 (demandes de la première série) ont reçu des «numéros X». Par la suite, des numéros «N» ont été attribués aux demandes de la deuxième série, effectuées avant la date limite du 20 mai. Cent cinquante numéros N ont été publiés le 5 juin, 134 le 14 juin, 135 le 19 juin, 131 le 27 juin et encore 82 le 8 juillet. Au total, plus de 1 200 demandes auraient été introduites.

Les autorités américaines ont annoncé leur intention d'accorder uniquement les exclusions qui ne nuisent pas aux objectifs de la mesure de sauvegarde. Ils ont précisé qu'ils tiendraient compte de facteurs comme la question de savoir si le produit est actuellement fabriqué aux États-Unis; si l'approvisionnement au niveau national est suffisant; si le produit peut être remplacé; le niveau des stocks; si le produit demandé est actuellement développé par un producteur américain, prêt à le produire incessamment en quantités commerciales.

Au cours de cette procédure d'évaluation, les producteurs américains ont eu l'occasion de soumettre leurs commentaires et objections. Il semblerait que ces dernières aient considérablement pesé dans la prise de décision finale et que relativement peu d'exemptions notables aient été accordées en cas de forte opposition de l'industrie nationale. En outre, certaines entreprises européennes se sont plaintes du fait que les autorités américaines n'aient pas enregistré ou ignoré certaines de leurs demandes officielles d'exclusion, sans fournir d'explication.

Quatre listes d'exclusions, comportant au total 247 produits, ont été annoncées les 7, 17, 24 juin et 11 juillet respectivement. Environ 150 de ces exemptions ont été octroyées soit directement à des entreprises européennes, soit à des consommateurs américains d'acier qui s'approvisionnent auprès d'entreprises européennes. On estime qu'à la date du 11 juillet, cette procédure d'exemption a réduit l'incidence financière de la mesure de sauvegarde initiale sur les producteurs européens d'acier d'un montant de quelque 230 millions de dollars. En comparaison, l'impact financier de cette mesure sur les exportations européennes vers les États-Unis était au départ d'environ 2,3 milliards de dollars.

Les quantités exclues représentent au total environ 330 000 tonnes alors que l'ensemble des demandes introduites par les entreprises de l'Union dépasse 2,7 millions de tonnes (il est néanmoins possible qu'il y ait eu parfois double comptage dans les demandes).

Total des exportations de l'UE	Première liste 7 Juin 2002	Deuxième liste 17 Juin 2002	Troisième liste 24 Juin 2002	Quatrième liste 11 Juillet 2002	Total
Tonnes	150 000	60 000	80 000	40 000	330 000
(* millions de dollars)	100	45	55	30	230

Si toutes les demandes, ou presque, d'un certain nombre de petites entreprises spécialisées ont été acceptées, le pourcentage d'acceptation pour les entreprises plus importantes se situe typiquement entre 5 et 15 %. Dans certains cas néanmoins, des pourcentages plus faibles

reflètent une introduction tardive des demandes et peuvent de ce fait ne pas être une indication fiable du résultat final.

Il convient en outre de tenir compte des limitations suivantes:

- Les exemptions s'appliquent à des produits et non à des entreprises en particulier. Il n'est donc absolument pas garanti qu'une entreprise européenne profite intégralement d'une exemption particulière, même si elle a introduit une demande. C'est un véritable problème lorsque des quotas du type «premier arrivé, premier servi» limitent l'exemption accordée;
- Les quotas relatifs à certains produits exclus ne seront déterminés qu'à un stade ultérieur. Les entreprises européennes pourraient donc ne bénéficier de l'exemption que sur une fraction des quantités demandées.
- Des entreprises rapportent que certaines exemptions ont été accordées en quantités si limitées ou pour une gamme de produits si restreinte qu'elles ne pourront pas en profiter. Dans certains cas, l'exemption est si limitée qu'elle perd son intérêt pour une entreprise utilisant de l'acier. Par exemple, il n'est guère avantageux pour une entreprise américaine de profiter d'une exemption pour acheter un type d'acier très spécial si elle doit payer l'intégralité des droits de sauvegarde sur d'autres types d'acier semblables dont elle a besoin. Dans d'autres cas, les coûts fixes de fabrication d'un produit spécialisé sont tels qu'il ne serait pas économique de ne produire que la quantité limitée bénéficiant de l'exclusion.
- Certaines demandes ont été présentées par des consommateurs américains et l'identité de leur fournisseur principal n'est pas toujours connue. De plus, les services de la Commission peuvent ne pas avoir été en mesure d'identifier des demandes émanant de certaines entreprises européennes hautement spécialisées, fabriquant des produits très ciblés.

En théorie, toutes les demandes dotées d'un numéro X auraient dû être traitées avant le 3 juillet bien qu'en pratique, cette date limite se soit avérée non contraignante, alors que certaines demandes «N» devenaient prioritaires. Le 3 juillet, une déclaration présidentielle fixait une nouvelle date limite, le 31 août 2002, pour l'examen des demandes d'exclusion en attente.

5. SITUATION RELATIVE AUX DISCUSSIONS MENEES AVEC LES ÉTATS-UNIS AU SUJET DES COMPENSATIONS

La question des compensations visées à l'article 8 de l'AS ne se pose pas seulement dans le cas précis de la mesure américaine de sauvegarde concernant l'acier, mais présente réellement un caractère systémique. L'exigence visant à maintenir un niveau de concessions substantiellement équivalent entre les membres appliquant les mesures de sauvegarde et les membres exportateurs affectés par ces dernières est la pierre angulaire de l'accord sur les sauvegardes.

Les membres qui appliquent des mesures de sauvegarde doivent fournir une compensation commerciale adéquate pour les effets défavorables de leurs mesures ; si tel n'est pas le cas les membres exportateurs affectés sont libres de suspendre l'application de concessions substantiellement équivalentes vis-à-vis des membres concernés. Cette suspension de concessions peut être appliquée dès que la violation des règles de l'OMC a été établie dans le cadre des procédures du groupe spécial et/ou de l'organe d'appel et sans délai dans le cas de

mesures de sauvegarde qui ne reposent pas sur un accroissement des importations en termes absolus.

Dans les discussions en cours avec les Etats-Unis, la CE a fait part de ses attentes : réductions des droits de douane appliqués à des produits dont la CE est le principal ou un important fournisseur, pour un montant total de réduction de droits équivalent au montant des droits perçus du fait de l'application des augmentations de droits de douane imposées par les États-Unis sur la moyenne des exportations européennes d'acier au cours de la période 1999 - 2001.

Les discussions organisées avec les États-Unis ont non seulement permis d'aborder les questions de méthodologie mais également de clarifier la procédure américaine nationale de présentation d'une offre de compensation. Ainsi, le président des États-Unis est habilité à décider d'une compensation commerciale au titre des sections 123 et 131 de la «Trade Act» de 1974, sous la forme de réductions de droits de douane limitées à 30 % et après consultation de l'ITC, qui dispose de 90 jours pour soumettre sa recommandation.

À ce jour, les États-Unis n'ont pas accepté le principe de l'octroi d'une compensation sous forme de réduction de droits de douane sur d'autres produits que l'acier. Cette situation est en partie imputable à des divergences d'interprétation des dispositions de l'article 8 de l'AS. Il convient néanmoins de noter que toute interprétation de cet article permettant aux membres de l'OMC d'appliquer des mesures de sauvegarde sans risque tant que l'organe d'appel n'a pas pris de décision sur celles-ci, même s'il n'y a pas eu d'augmentation des importations en termes absolus, conduirait inévitablement à un abus systémique du recours à ces mesures de sauvegarde.

C'est pourquoi la Commission considère que même les États-Unis devraient avoir intérêt, à long terme, à éviter une interprétation de l'article 8 de l'AS conduisant à une prolifération des mesures de sauvegarde.

6. CONCLUSIONS

En conclusion de ce rapport, la Commission souhaite souligner ce qui suit :

- On peut s'attendre à ce que la procédure de règlement des différends de l'OMC aboutisse à une constatation de l'illégalité de la mesure de sauvegarde américaine aux environs du mois de septembre 2003. L'application automatique de la liste longue de mesures de rééquilibrage à la suite d'une constatation de l'OMC – ainsi que le prévoit l'article 4 du règlement 1031/2002 – offre la meilleure garantie que les mesures de sauvegardes illégales seront retirées immédiatement après la décision de l'OMC.
- La mesure de sauvegarde américaine a un effet négatif significatif pour l'économie des Etats-Unis (en particulier pour les utilisateurs d'acier), tandis que l'impact en dehors des Etats-Unis et pour l'Union européenne a été jusqu'à présent plus limité. Suite au retrait des mesures de sauvegarde sur l'acier, on peut s'attendre à ce que l'absence de restructuration américaine, ajouté à un effondrement potentiel des prix, aboutisse à une nouvelle crise de l'industrie sidérurgique américaine. C'est pourquoi il conviendrait d'envisager une large initiative internationale pour traiter les difficultés auxquelles sera confrontée l'industrie sidérurgique mondiale.
- Les exclusions de produits accordées jusqu'à maintenant par les Etats-Unis sont manifestement insuffisantes. Les nombreuses requêtes pendantes devraient permettre aux

utilisateurs d'acier d'avoir accès à des produits qui sont pour l'heure soit achetés en petites quantités, soit de basse qualité, soit à prix élevés auprès des fournisseurs américains, limitant ainsi l'impact négatif des mesures de sauvegarde sur l'acier pour l'économie américaine et pour les exportations européennes.

- La question des compensations conserve toute son importance systémique en vue d'éviter les mesures de sauvegarde abusives. Des discussions à ce sujet sont en cours avec les Etats-Unis, bien que ces derniers n'aient jusqu'à présent toujours pas accepté le principe selon lequel des compensations devraient être offertes sous la forme de réductions tarifaires au bénéfice d'autres produits que l'acier. La Commission estime que même les Etats-Unis auraient un intérêt à long terme à éviter une interprétation de l'article 8 de l'AS qui conduirait à une prolifération des mesures de sauvegarde.

C'est à la lumière de ces éléments que la Commission présentera ses recommandations, ainsi que toute proposition qui s'avérerait nécessaire.