

INTERVENTION DE M. PAUL LUYTEN, DIRECTEUR GENERAL ADJOINT
AUX RELATIONS EXTERIEURES DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES, DEVANT LE COMITÉ DE L'ACIER
(OCDE, 17-18 MARS 1982)

Principal développement concernant les Etats-Unis depuis dernière réunion du Comité : la dépôt en janvier 1982 par plusieurs entreprises sidérurgiques américaines de plaintes droits compensateurs et anti-dumping contre les exportations communautaires d'acier vers les Etats-Unis. Ces plaintes - 96 à l'origine- couvraient environ 59 % des exportations communautaires d'acier vers les Etats-Unis, 84 % si l'on exclut les tubes et tuyaux.

D'emblée, la Communauté a dénoncé le caractère systématique des plaintes, leur faiblesse, et la légèreté et négligence avec lesquelles elles ont été préparées. Qui a eu la persévérance de lire au moins une partie du formidable volume de papier qu'elles représentent a pu s'en convaincre. Le rejet, dès le stade de la recevabilité, par le DOC et par l'ITC de 60 d'entre elles sur les 96 déposées par l'industrie, confirme le jugement de la Communauté à cet égard.

Il est clair que l'objectif de l'industrie a été d'atteindre le plus grand nombre possible de producteurs et le volume maximum de commerce. C'est ainsi que l'on retrouve dans ces plaintes des firmes qui ont disparu depuis le début des années 1970, d'autres, encore nombreuses, qui, soit ne produisent pas, soit n'exportent pas vers les Etats-Unis les produits pour lesquels elles sont citées. C'est le cas de firmes ; c'est aussi le cas de pays. En outre, dans plus des deux tiers des cas sont visés des pays dont la participation au marché américain pour le produit en cause est tellement faible -inférieur à 0,5 % / 0,6 % du marché- qu'ils ne peuvent en aucune manière être la cause d'un préjudice important pour l'industrie américaine.

Très fournies pour ce qui est des allégations, ces plaintes sont, en outre, extraordinairement faibles en ce qui concerne les preuves -strong on allegations, weak on evidence. Concernant, par exemple le préjudice, elles

répètent à satiété que les importations subventionnées en provenance d'Europe causent un préjudice à l'industrie américaine, mais ne fournissent aucune preuve à l'appui de cette accusation. La description très sombre que l'industrie donne de sa situation ne se retrouve pas dans les faits : l'industrie américaine a réalisé des profits très substantiels en 1981 et l'argument selon lequel les importations l'empêchent de réaliser les profits nécessaires pour procéder aux investissements indispensables à sa modernisation, est contredit par l'offre récente d'achat de U.S. Steel concernant Marathon Oil, offre pour laquelle U.S. Steel était disposée à verser immédiatement "en cash" 2,6 milliards de dollars. S'il est vrai que la situation de l'industrie américaine s'est détériorée récemment, cette détérioration est le résultat direct de la récession économique. Elle n'est pas due aux importations de la Communauté. Les livraisons mensuelles par l'industrie américaine de l'acier de produits CECA sont actuellement d'environ 2 millions de tonnes, inférieures au niveau atteint au cours du 2e trimestre 1981 qui s'est élevé à 24, 2 millions de tonnes.

Pour leur part, les exportations de la C.E. vers les Etats-Unis, qui étaient tombées à des niveaux extrêmement bas au début de l'année, ont augmenté par rapport à cette période d'environ 150 000 tonnes par mois. Comment un accroissement aussi limité des exportations communautaires pourrait-il, comme l'industrie américaine l'affirme, être la cause de ses problèmes ? J'ajouterai que, si les importations d'acier des Etats-Unis en provenance de la C.E. ont augmenté en 1981 par rapport à 1979 et 1980, c'est exclusivement en raison de la progression spectaculaire des importations de tubes et tuyaux, produits pour lesquels il y a pénurie sur le marché américain. Les importations de produits autres que les tubes sont restées en 1981 à un niveau modéré (4, 43 millions de tonnes). Elles sont en baisse par rapport à 1979 (4,93) confirmant ainsi la tendance à la baisse des exportations communautaires de ces produits enregistrée depuis 1977 (6,28). Les importations de 1981 ont certes progressé par rapport à 1980 (3,37), mais 1980, en raison des effets des plaintes anti-dumping d'U.S. Steel, ne peut être considérée comme une année normale.

Pour ces raisons, la Communauté estime que ces plaintes auraient dû, d'entrée, être rejetées en bloc. Il n'est pas question ici de dénier à quiconque le droit que le GATT reconnaît à toute industrie, estimant subir un préjudice important du fait d'une concurrence étrangère excessive ou déloyale, de solliciter le bénéfice d'une protection contre cette concurrence. Mais chacun sait bien que ce n'est pas de cela qu'il s'agit ici, qu'il s'agit

d'une attaque massive, frontale dont l'objectif est de harceler l'industrie européenne en vue de la forcer à accepter une réduction draconienne et permanente de ses exportations vers les Etats-Unis. C'est un fait que toute ouverture d'enquête, même si elle aboutit à des conclusions négatives, est par elle-même un facteur de graves perturbations des échanges, les perturbations causées étant évidemment d'autant plus graves que les enquêtes couvrent un large volume de commerce. C'est sur cet effet de perturbation des échanges que compte l'industrie américaine en déposant ces plaintes et en recourant à tous les artifices de procédure disponibles. La tactique n'est pas nouvelle, il y a plus de quinze ans que l'industrie sidérurgique américaine y a régulièrement, tous les deux ou trois ans, recours. Les règles du GATT en la matière n'ont certainement pas été établies pour un tel usage. Il est déplorable que la législation américaine par son caractère rigide et mécanique favorise de telles manoeuvres, et peut inviter à des abus de procédure.

Le harcèlement, on l'a dit, ne se limite pas à ces enquêtes, puisque l'industrie des aciers spéciaux, non contente de bénéficier de la protection que lui offre le "surge mechanism", au titre duquel plusieurs enquêtes sont en cours, a déposé une plainte au titre de la Section 301 du Trade Act de 1974 contre plusieurs fournisseurs étrangers du marché américain et obtenu l'ouverture d'une enquête contre, entre autres, les importations en provenance d'Italie, de France et du Royaume-Uni.

Il y a les aciers spéciaux ; mais aussi des procédures sur les produits agricoles, des procédures anti-dumping et anti-subsidies sur d'autres produits industriels -tels que le verre flotté, affaire qui traîne depuis cinq ou six ans- des actions sur la base de la section 337 du Tariff Act de 1930 ; et encore des procédures de reclassification d'un nombre impressionnant de produits dans le tarif américain à des droits très nettement accrus. Au total c'est un volume considérable de commerce -plusieurs milliards- qui est couvert, alors que les Etats-Unis ont pourtant avec la Communauté Européenne un surplus considérable de leur balance commerciale (25 milliards en 1980 ; 15 milliards (estimation) en 1981).

Ceci m'amène à une réflexion de caractère plus générale. Si chacun des membres de ce Comité avait contre chacun des autres autant de procédures que les Etats-Unis en ont actuellement contre leurs partenaires commerciaux,

c'est une confrontation générale qui en résulterait, confrontation à laquelle le système des échanges multilatéraux ne résisterait pas. Il est heureux que les relations commerciales entre les pays membres de ce Comité ne soient pas ainsi systématiquement perturbées. Si les plaintes et procédures proviennent surtout d'un seul et même partenaire, on peut raisonnablement se demander si la source des difficultés se situe dans la politique de ceux qui font l'objet de ces plaintes ou dans l'attitude de ceux qui les lancent.

Nous voici donc de nouveau dans la situation où nous étions en 1977 avant le Consensus, consensus sur lequel je voudrais revenir un instant. Vous vous souvenez de la situation qui prévalait alors. U.S. Steel avait déposé une plainte anti-dumping contre le Japon et avait indiqué son intention de l'étendre aux autres pays fournisseurs du marché américain. Il était clair que si l'on s'engageait dans cette voie, non seulement les échanges, mais aussi l'ensemble du marché mondial, en seraient très gravement perturbés, avec le risque que chacun par l'effet d'une réaction en chaîne se replie derrière ses frontières.

Les principaux pays producteurs réunis au sein de l'OCDE eurent alors la sagesse de réaliser que la crise qui affectait la sidérurgie mondiale était une crise structurelle dont la solution ne pouvait venir que d'une profonde restructuration et modernisation. Le repli sur soi, le protectionnisme, loin de permettre d'y remédier ne pouvait que l'aggraver et en retarder la solution. Bien sûr, il était tentant pour chacun de s'ériger en justicier à un moment où la crise faussait totalement le fonctionnement du marché. Mais les pays producteurs comprirent que ce n'était ni de l'affirmation agressive des droits de chacun, ni de la confrontation que sortirait une solution. Seule la coopération, le partage des sacrifices pourraient permettre de créer le climat de stabilité nécessaire à la remise en ordre de ce secteur. Il fallait une trêve, il fallait accepter dans l'intérêt collectif des solutions de compromis entraînant pour chacun certains sacrifices, et s'attacher à la tâche considérable de la restructuration. C'est dans cet esprit que les Etats-Unis et la Communauté mirent en place en 1978 les mesures que vous connaissez -le TPM pour les Etats-Unis, prix de base et système d'arrangements pour la C.E.- dispositifs qui n'étaient pas l'idéal mais représentaient une solution de bon sens, dont l'objectif était, tout en contribuant à un certain assainissement du marché, de permettre de maintenir les courants d'échanges traditionnels.

En ce qui concerne le TPM, on peut dire que dans l'ensemble, du deuxième semestre 1978 à la fin 1979, il a permis d'atteindre ces deux objectifs. Mais U.S. Steel ne s'en est pas estimé satisfait et, après un an et demi de calme relatif, est reparti en guerre : plaintes anti-dumping en 1980 que U.S. Steel a accepté de retirer moyennant le rétablissement à un niveau très accru et, à nos yeux, excessif du TPM ; nouvelle campagne de pressions fin 1981 et dépôt de plainte par une partie de l'industrie en janvier 1982. A un système qui certes comportait une part de compromis pour chacun, l'industrie sidérurgique a préféré la confrontation et ainsi rejeté le consensus.

La C.E., pour sa part, estime s'être conformée au Consensus tant dans les mesures qu'elle a prises vis-à-vis des pays tiers que dans l'effort de restructuration et les disciplines dans les domaines de la production et des aides qu'elle s'est imposées sur le plan interne. Ceci s'est notamment traduit par la perte de 120 000 emplois au cours des deux dernières années, l'effectif restant s'élevant à 550 000. Il serait malencontreux qu'à un moment où nous faisons un tel effort, les actions des Etats-Unis viennent en compromettre la réalisation et la poursuite.

L'industrie américaine a, par ses plaintes, rejeté un système qui, administré de façon équilibrée, pouvait continuer d'assurer une régulation souple des importations. La Communauté, pour sa part, avait, mais en vain, offert sa coopération pour trouver une solution permettant de restaurer la crédibilité et la viabilité du TPM. C'est l'industrie américaine qui portera la responsabilité des conséquences de cette décision.

A la lumière de l'évolution récente, la question qui se pose est celle de savoir si le consensus continue d'inspirer et de guider nos politiques internes et externes, et dans l'affirmative, s'il ne serait pas opportun, dans les circonstances difficiles actuelles, de le réaffirmer comme on l'a fait pour le trade pledge.

Quant à l'interprétation du "consensus acier de 1977", au delà des formules, l'objectif de cet accord était d'établir une trêve en vue de créer le climat nécessaire permettant à chacun des participants de poursuivre la restructuration de leurs industries sidérurgiques respectives. Il s'agissait d'un moratoire dans l'esprit duquel ont été mis en place aux Etats-Unis le système TPM et dans la Communauté le prix de base et d'arrangements permettant un assainissement du marché tout en évitant la perturbation des courants d'échanges traditionnels.

En conformité du consensus, toute la politique de la CEE, son code interne sur les aides, ses disciplines de production, ses arrangements bilatéraux évitent de transférer le fardeau de l'ajustement de son industrie sur ses partenaires. La fermeture du marché américain aux exportations d'acier de la Communauté ne serait pas compatible avec le consensus.

ADDENDUM

Dans sa réponse la délégation américaine a déclaré que le gouvernement des Etats-Unis avait eu des conversations approfondies en 1981 avec ses principaux partenaires en vue d'assurer la survie du système des prix gachette (Trigger Price Mechanism).

Effectivement, de telles conversations ont eu lieu, dès les débuts de 1981, notamment avec la Communauté. Au cours de ces entretiens, la CEE a, de manière répétée, à la fois contesté le niveau excessif du TPM et mis en garde l'administration américaine contre la situation dangereuse qui résulterait d'un niveau TPM non compatible avec les résultats du marché. En effet, les prix sur le marché américain, prix auxquels les sidérurgistes américains réalisaient des profits substantiels, se situaient de 5 % à 20 % en dessous des niveaux TPM.

En outre, les interventions gouvernementales, une nouvelle fois mises en cause par l'Administration américaine, sont en conformité avec le Code sur les droits compensateurs et subventions qui, dans ses articles 8 et 11, stipule que les signataires du Code reconnaissent que les subventions autres que les subventions à l'exportation sont largement utilisées en tant qu'instruments importants pour la réalisation d'objectifs économiques et sociaux. Le Code précise que les signataires n'entendent pas restreindre le droit des signataires d'utiliser de telles subventions pour réaliser les objectifs importants qu'ils considèrent désirables.

Dans sa réponse la délégation américaine a déclaré que le gouvernement des Etats-Unis avait eu des conversations approfondies en 1981 avec ses principaux partenaires en vue d'assurer la survie du système des prix gchette (Trigger Price Mechanism).

Effectivement, de telles conversations ont eu lieu, dès les débuts de 1981, notamment avec la Communauté. Au cours de ces entretiens, la CEE a, de manière répétée, à la fois contesté le niveau excessif du TPM et mis en garde l'administration américaine contre la situation dangereuse qui résulterait d'un niveau TPM non compatible avec les résultats du marché. En effet, les prix sur le marché américain, prix auxquels les sidérurgistes américains réalisaient des profits substantiels, se situaient de 5 % à 20 % en dessous des niveaux TPM.

Quant à l'interprétation du "consensus acier de 1977", au delà des formules, l'objectif de cet accord était d'établir une trêve en vue de créer le climat nécessaire permettant à chacun des participants de poursuivre la restructuration de leurs industries sidérurgiques respectives. Il s'agissait d'un moratoire dans l'esprit duquel ont été mis en place aux Etats-Unis le système TPM et dans la Communauté ^{le système} de prix de base et d'arrangements permettant un assainissement du marché tout en évitant la perturbation des courants d'échanges traditionnels.

En conformité du consensus, toute la politique de la CEE, son code interne sur les aides, ses disciplines de production, ses arrangements bilatéraux évitent de transférer le fardeau de l'ajustement de son industrie sur ses partenaires. La fermeture du marché américain aux exportations d'acier de la Communauté ne serait pas compatible avec le consensus.

En outre, les interventions gouvernementales, une nouvelle fois mises en cause par l'Administration américaine, sont en conformité avec le Code sur les droits compensateurs et subventions qui, dans ses articles 8 et 11, stipule que les signataires du Code reconnaissent que les subventions autres que les subventions à l'exportation sont largement utilisées en tant qu'instruments importants pour la réalisation d'objectifs économiques et sociaux. Le Code précise que les signataires n'entendent pas restreindre le droit des signataires d'utiliser de telles subventions pour réaliser les objectifs importants qu'ils considèrent désirables.