



Europäischer Metallgewerkschaftsbund
Fédération Européenne des Métallurgistes
European Metalworker's Federation

L'industrie sidérurgique européenne et les négociations de l'OCDE

*Document adopté par le Comité Exécutif de la FEM
Luxembourg, les 7 et 8 juin 2004*

L'augmentation exceptionnelle de la demande d'acier, en Chine et dans certains autres pays asiatiques depuis la fin de l'année 2002, a tempéré l'urgence de la nécessité de conclure un accord international – à négocier au sein de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) – en vue de s'attaquer à l'excédent mondial chronique de la production d'acier. Le gouvernement des Etats-Unis, la Commission européenne, le Japon ainsi que d'autres membres de l'OCDE, semblent décidés à conclure un accord, en dépit des nombreuses difficultés qui entravent l'instauration d'une interdiction effective des subventions faussant la concurrence. Les représentants du gouvernement des principaux pays producteurs d'acier se sont rencontrés à l'OCDE durant les mois de mai, de juillet et de décembre 2003 et au mois de février 2004, et ont enregistré une légère avancée en réduisant les divergences relatives à l'ampleur de l'accord. Des problèmes non résolus touchant au mécanisme d'application et aux mesures commerciales correctives subsistent. Il apparaît toutefois que le principal sujet de discordes concerne la possibilité d'introduire un traitement différencié pour des pays individuels, ce qui permettrait de réduire les subventions en vue de faciliter la rencontre d'objectifs réels de développement économique, de recherche, d'objectifs sociaux et environnementaux, et de limiter leur impact sur la concurrence.

Le contexte mondial

Dans le contexte d'une reprise économique mondiale en accélération, en particulier en Chine et dans d'autres pays d'Asie de l'Est, la quasi-totalité des prix de l'acier dans toutes les régions du monde a enregistré une augmentation de plus de cinquante pour cent au cours des six derniers mois. Les prix du coke, de la ferraille et des matières premières, de même que les coûts de transport, ont également enregistré une forte croissance en termes réels, ainsi qu'en US dollars, malgré la dévaluation du dollar – d'environ douze pour cent – par rapport à l'euro, au yen et à la livre sterling. La demande d'acier a augmenté beaucoup plus lentement que les prix, excepté en Chine, tandis que la production mondiale d'acier brut progresse d'environ cinq pour cent par an. Dans les années 1998 à 2002, la consommation mondiale d'acier fini a progressé d'un cinquième pour atteindre 829 millions de tonnes en 2002, tandis que la production d'acier brut a augmenté de près d'un sixième sur cette même période, atteignant 903 millions tonnes en 2002, qui sont venus s'ajouter à l'excédent existant. La production d'acier brut a continué à progresser en 2003, dépassant la barre des 963 millions tonnes, et cette année, elle devrait pour la première fois franchir le cap du milliard de tonnes.

La Chine est devenue à la fois le premier producteur d'acier brut et le plus grand importateur de produits de l'acier au monde. La production d'acier brut a enregistré une progression d'environ vingt pour cent sur une base annuelle et en termes de volume, le déficit commercial chinois a totalisé 32 millions de tonnes en 2003, tandis que les exportations excédaient les 25 millions de tonnes. Avec une croissance économique annuelle d'environ dix pour cent, il est clair qu'à un tel rythme de croissance, la production nationale d'acier brut et les importations ne peuvent être indéfiniment portées par le développement chinois. Une fois cette limite atteinte, la production excédentaire de tous les produits de l'acier sera transférée sur les marchés d'exportation. Il est impossible de prédire avec précision quand la Chine deviendra un exportateur net d'acier. Il est évident que lorsque cela se produira, les répercussions seront significatives pour les producteurs d'acier du monde entier. Le poids stratégique de l'Union européenne sera alors renforcé par la production additionnelle émanant des nouveaux Etats membres, mais il est clair que la production en Chine, de même qu'à Taiwan, en Inde et en Corée, progressera à un rythme bien plus soutenu que dans l'Union européenne. En outre, les pays asiatiques sont tous des producteurs à faible coût.

Toutefois, au moment où nous rédigeons ces lignes, les prévisions font généralement état d'une hausse continue, mais plus lente, des prix de la plupart des produits de l'acier à court terme à l'échelle mondiale. L'expansion de la demande d'acier en Chine montre peu de signes de ralentissement à l'heure actuelle, et l'ensemble des pays de l'OCDE avec la Russie devraient enregistrer un taux de croissance plus soutenu que l'année dernière. Il est possible que l'augmentation particulièrement rapide des prix des produits de l'acier américains agisse comme un frein sur les programmes d'investissement, et induisent un fléchissement de la croissance. Quoi qu'il en soit, il est probable que pour le reste de l'année 2004, les USA seront moins pressés d'obtenir un accord qu'ils ne l'étaient en 2002 lorsqu'ils ont introduit des tarifs abusifs sur les importations d'acier.

La situation générale en Europe

L'année 2003 n'a pas été catastrophique, même si les importations dans l'Union européenne ont posé des difficultés, en particulier en Italie et en Espagne. En 2004, quatre grands points pourraient modifier radicalement le scénario :

- L'élargissement de l'UE au mois de mai 2004
- Un fléchissement du taux de croissance économique chinois et les répercussions sur la consommation mondiale d'acier
- L'abrogation des mesures de sauvegarde en raison de la levée des tarifs américains sur les importations d'acier
- La nécessité de conclure de nouveaux accords avec la Russie et l'Ukraine

Le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux Etats membres adhéreront à l'UE, ce qui impliquera la suppression automatique de toutes les mesures de sauvegarde fixées dans les accords bilatéraux sur le commerce de l'acier entre l'UE et chacun de ces nouveaux Etats membres.

Les plans de restructuration des entreprises sidérurgiques multinationales, comme par exemple LNM Group et US Steel, destinés aux industries sidérurgiques de ces nouveaux Etats membres avancent rapidement, en dépit des lourdes charges qui

pèsent sur les travailleurs avant et après la privatisation. Etant donné que la Russie et l'Ukraine exportent vers les nouveaux Etats membres, de nouvelles mesures de sauvegarde doivent être négociées entre l'UE et ces deux pays.

A la suite de la décision des USA de lever les tarifs, tous les autres pays vont supprimer les mesures de sauvegarde, ce qui va engendrer un marché de l'acier sans aucune protection. En présence d'un euro fort, le danger est que les producteurs d'acier à faible coût ciblent les pays UE plus rémunérateurs plutôt que les USA et la zone dollar, même si les USA vont probablement continuer à figurer parmi les plus grands importateurs d'acier à l'échelle mondiale. Il est également possible qu'en présence d'une augmentation trop importante du taux d'importation, les USA, comme par le passé, recourent à nouveau à des mesures anti-dumping ou protectionnistes classiques en septembre 2004, se référant à la valeur d'importation atteinte lorsque les mesures de sauvegarde étaient toujours d'application, ce qui aura des répercussions négatives sur le marché de l'acier européen. Un autre risque est qu'un ralentissement sur les marchés asiatiques entraîne une déviation de la production turque vers l'Europe occidentale. La Turquie est candidate à l'adhésion à l'UE, et son industrie sidérurgique devra se conformer aux règles de l'UE en cas d'adhésion.

OCDE

Dans ce contexte relativement nouveau, l'OCDE a entrepris d'élaborer un accord sur les subventions dans le secteur de l'acier, afin d'harmoniser les capacités de production d'acier brut et la consommation d'acier à long terme, et de réduire l'excédent mondial de capacités qui s'est accumulé au cours de ces dernières années, et qui d'après les calculs, représente entre dix et vingt pour cent des besoins en acier. Au cours des réunions officielles et non officielles du Groupe d'étude sur les disciplines (GED), organisées au siège de l'OCDE à Paris au début du mois de décembre 2003, précisément à l'époque de la levée des mesures de protection américaines, le projet de texte final de l'accord sur les subventions dans le secteur de l'acier a peu progressé, en raison de la persistance de larges divergences entre les USA, l'UE, la Russie et les économies en développement.

Un groupe de rédaction informel s'est réuni du 6 au 8 décembre, afin de rédiger un texte juridique pour les Articles 3 et 4. La discussion a été scindée en deux parties. La première partie a été ouverte aux représentants du secteur émanant d'entreprises, d'associations commerciales et de syndicats, ainsi qu'à des experts indépendants. Le Secrétariat de l'OCDE a envoyé des invitations à cinq associations internationales – l'Union arabe du fer et de l'acier, Eurofer, l'ILAFA, l'IISI et les producteurs d'acier de l'ALENA.

Voici les opinions exprimées par les représentants du secteur au cours de la discussion :

- L'IISI est favorable à un accord, mais a déclaré qu'il n'était pas de sa compétence de décider si cet accord devait être conclu au sein de l'OMC ou en dehors ;
- Pour les représentants de l'ALENA, l'accord revêtira seulement une importance majeure si tous les pays producteurs d'acier le signent ;
- Les Japonais ont déclaré qu'il valait mieux ne pas avoir d'accord que d'avoir un mauvais accord. En ce qui concerne les dispositions relatives à un

traitement spécial et différencié (TSD) pour les économies en développement, le gouvernement japonais a souligné que ces pays disposent souvent d'une industrie sidérurgique très compétitive et très moderne, et que dans bon nombre de cas, le TSD ne se justifie pas.

- Eurofer a critiqué l'éventualité que l'accord puisse accorder des aides publiques en faveur de nouvelles capacités de production, ce qui est tout à fait le contraire de l'objectif poursuivi par l'OCDE.
- Les producteurs d'acier russes ont fait référence aux difficultés d'implémenter l'accord à l'échelle régionale dans les états fédéraux, principalement en raison de préoccupations sociales et politiques.
- Les Chinois ont fait état de leur préoccupation relative au degré élevé de complexité, pouvant engendrer des problèmes dans l'application de l'accord.

Le deuxième volet de la discussion a été réservé, comme à l'habitude, aux représentants des gouvernements. Sur la base des résultats de la discussion, le Secrétariat a rédigé un texte juridique, en concertation avec les délégués, pour le soumettre lors de la réunion du GED au mois de février. La position de la Chine et des économies en développement, qui n'acceptent aucune limitation à l'expansion de la capacité de production de leurs industries sidérurgiques, et veulent continuer à pouvoir octroyer des aides publiques, semble constituer le principal obstacle à l'accord.

La délégation chinoise en particulier a soulevé les points suivants :

- Les pays développés doivent réduire leur production et leurs exportations ;
- Le développement de la capacité de production en Chine ne doit pas être limité ;
- L'accord sur les subventions dans le secteur de l'acier ne présente pas un grand attrait pour la Chine et pourrait menacer son économie ;
- Tous les pays signataires de l'accord doivent être reconnus comme étant des économies de marché.

Quoi qu'il en soit, la Chine semble prête à coopérer, afin de continuer à prendre part aux négociations et a finalement participé au groupe de rédaction. La Chine n'accepte toujours pas qu'un accord au sein de l'OCDE doive aller plus loin que l'accord sur les subventions de l'OMC.

La réunion au mois de février a clarifié les positions des principaux pays concernés. L'Administration américaine veut une interdiction pure et simple de toutes les subventions spécifiques à l'acier, avec pour seule réserve les aides à la fermeture de capacité. Elle entend en outre conserver le droit de prendre une mesure corrective contre la production subventionnée exportée aux USA. Les principales économies en développement concernées, à l'exception de la Chine, veulent bénéficier d'un traitement spécial et différencié, pour pouvoir faire face aux déficiences structurelles. Elles veulent que des subventions soient autorisées sous la forme d'emprunts, de garanties d'emprunt, d'infrastructure autour des aciéries, et d'aides pour la mise à niveau technologique. L'UE quant à elle craint que ces exceptions ne permettent de financer des augmentations de capacité à grande échelle. La Russie et l'Ukraine veulent un accord, qui autoriserait les subventions pour des aciéries dont des villes entières dépendent pour leur survie, parce qu'il n'y a pas d'autre opportunité d'emploi.

L'UE se trouve dans une position très délicate concernant l'article 3 de l'accord sur les subventions dans le secteur de l'acier, car elle tente de maintenir son *Code sur les aides d'Etats* qui autorise les Etats membres à octroyer des aides aux entreprises sidérurgiques pour faire face aux problèmes sociaux en cas de crise, pour financer des activités de recherche et donner des incentives en vue d'une amélioration de la compatibilité environnementale des technologies de production. Elle considère les négociations comme une opportunité d'étendre ses propres disciplines strictes en matière d'aides publiques, et est favorable à une interdiction générale de toutes les subventions spécifiques à l'acier, avec des exceptions restreintes pour les aides environnementales, destinées à la recherche et qui ne contribuent pas à l'augmentation de capacités. La Commission accepterait également un traitement spécial et différencié limité pour les économies en développement, mais souhaite que l'accord soit appliqué avec transparence, avec une notification préalable à un comité de l'acier, qui évaluerait la compatibilité des subventions avec l'accord.

Objectifs de la FEM en termes de politique

Les questions épinglées lors des négociations présentent clairement un intérêt pour la FEM et ses organisations affiliées. En règle générale, l'industrie sidérurgique de l'Union européenne a subi une restructuration radicale au cours des trente dernières années, et elle est la plus performante au monde en utilisant une technologie qui figure parmi les plus propres. Les conséquences sociales néfastes de la restructuration ont été prises en charge de manière efficace, avec la totale implication des syndicats, ce qui a permis de minimiser les bouleversements et le chômage. Au vu de cette expérience, la FEM a différents intérêts dans les négociations de l'OCDE :

- I) Supprimer autant que possible les excédents d'acier déstabilisants dans la capacité de production d'acier, qui contribuent aux larges fluctuations des prix de l'acier, de la production et de l'emploi
- II) Eviter d'autres recours au protectionnisme et à l'abus de mesures anti-dumping dans le commerce de l'acier, qui représentent un problème majeur dans le commerce mondial global, et décourager ces pratiques
- III) Autoriser la croissance de la production et du commerce de l'acier dans les économies en développement, et dans les pays qui faisaient partie de l'Union soviétique de façon régulée, au profit des travailleurs dans les pays concernés et sans conséquences dommageables pour la sécurité et l'environnement.
- IV) L'expérience de l'UE dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier et dans le dialogue social, de même que le cadre toujours strict du Code sur les aides d'Etats couvrant le secteur de l'acier, offrent un modèle de développement que la FEM soutient et recommande comme modèle susceptible d'inspirer l'accord final de l'OCDE.
- V) Convaincre les syndicats des métallurgistes dans d'autres grands pays producteurs d'acier du monde que le modèle européen propose une solution éprouvée, applicable aux problèmes de l'harmonisation de la production et de la consommation, et du traitement humain des conséquences sociales qui touchent les travailleurs, leurs familles et leurs communautés.

Actions proposées par la FEM

La FEM doit agir à des niveaux différents et dans des contextes différents :

- 1 – Tenter d’aboutir à un accord avec Eurofer selon lequel en principe, le Code sur les aides d’Etats applicable à la sidérurgie, en vigueur dans l’Union européenne et qui s’étendra aux dix nouveaux Etats membres, doit être recommandé en tant que modèle efficace et approprié à suivre dans les principaux pays producteurs d’acier.
- 2 – Tenter de parvenir à un accord tripartite avec la Commission sur une position commune de l’Union européenne dans l’exercice de négociation de l’OCDE.
- 3 – Soumettre les propositions aux syndicats d’autres grandes régions productrices d’acier dans le monde (ALENA, CEI, Japon, Chine, Brésil) en étroite collaboration avec la FIOM, pour tenter d’aboutir à une position commune pour la délégation TUAC dans l’exercice de négociation de l’OCDE.
- 4 – A l’échelon national, les organisations affiliées sont priées de soumettre ces propositions aux gouvernements et aux entreprises sidérurgiques.