



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.3.2016
COM(2016) 155 final

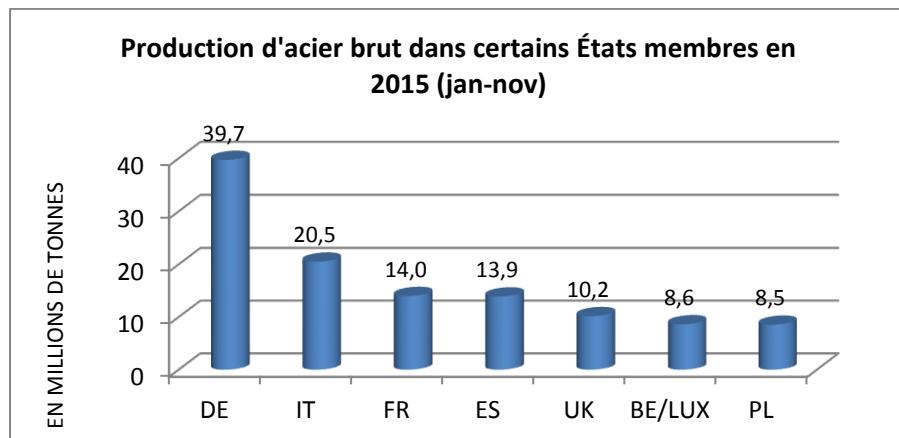
**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN, AU COMITÉ DES RÉGIONS ET À LA BANQUE EUROPÉENNE
D'INVESTISSEMENT**

Sidérurgie: préserver l'emploi et une croissance durables en Europe

1. LE SECTEUR SIDERURGIQUE EUROPEEN ET LES PRINCIPAUX DEFIS AUXQUELS IL SE TROUVE CONFRONTE

Des bases industrielles solides sont essentielles pour la croissance économique de l'Europe, la préservation d'emplois durables et la compétitivité de l'UE sur les marchés mondiaux.

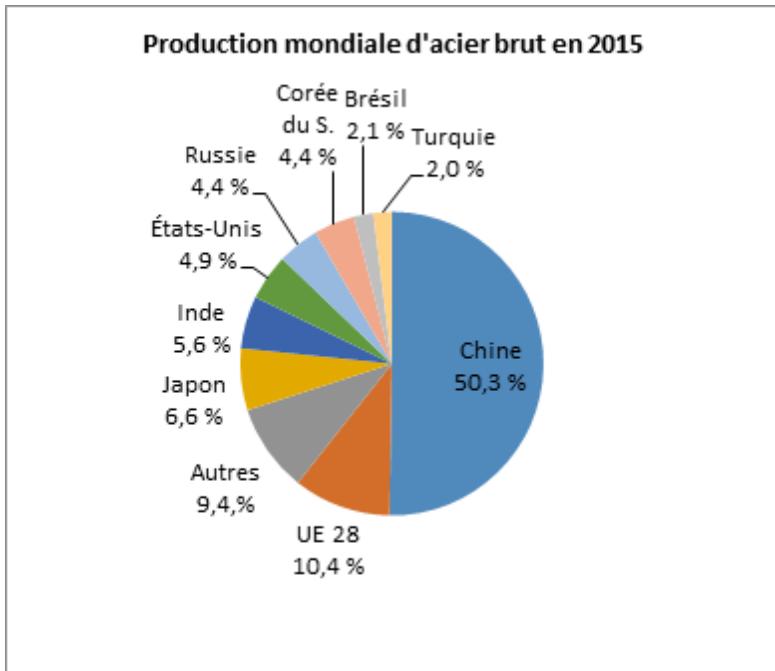
Un secteur sidérurgique fort constitue le fondement de nombreuses chaînes de valeur industrielles. Le secteur sidérurgique européen réalise un chiffre d'affaires annuel¹ de 166 milliards d'EUR et représente 1,3 % du PIB de l'UE. En 2015, il a fourni 328 000 emplois directs et bien plus encore d'emplois indirects. Le secteur sidérurgique européen se caractérise par des installations modernes et efficientes en termes d'énergie et d'émissions de CO₂, qui produisent des produits de niche ou à haute valeur ajoutée pour le marché mondial, et s'appuie sur un réseau de recherche et de développement remarquable. L'Union européenne est le deuxième producteur d'acier après la Chine, avec une production moyenne de 170 millions de tonnes d'acier brut par an. Le secteur sidérurgique européen reste un acteur de premier plan au niveau mondial sur le segment des produits hautement spécialisés du point de vue technologique.



En dépit d'un potentiel élevé, la position concurrentielle de l'Europe sur le marché mondial de l'acier s'est détériorée ces dernières années. Si la demande mondiale est restée soutenue au lendemain de la crise économique et financière, le ralentissement économique constaté en Chine et dans d'autres économies émergentes a eu une incidence négative sur la demande d'acier à l'échelle mondiale depuis 2014. En outre, les capacités de production non utilisées de certains pays tiers, et notamment de la Chine, ont augmenté de manière spectaculaire. Rien qu'en Chine, la surcapacité est estimée à quelque 350 millions de tonnes², soit près du double de la production annuelle de l'UE.

¹ En 2014.

² Différence entre les données chiffrées de l'OCDE relatives à la capacité (pour 2015) et la production d'acier effective (World Steel Association, 2015).



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. Les importations d'acier en provenance de Chine à destination de l'UE ont nettement augmenté au cours des trois dernières années. Les prix de certains produits sidérurgiques sur le marché ont enregistré un recul très marqué, jusqu'à 40 %, en raison de la forte augmentation des volumes. Certains pays tiers ont réagi en imposant des restrictions commerciales et d'autres formes de barrières commerciales. En outre, la surcapacité a donné lieu à une vague sans précédent de pratiques commerciales déloyales faussant l'exercice de conditions de concurrence équitables sur les marchés mondiaux. Ces pratiques commerciales pourraient entraîner un déplacement disproportionné de la charge de la surcapacité mondiale vers les producteurs européens et leurs salariés. Rien qu'en 2015 et au début de l'année 2016, la Commission a dû ouvrir dix nouvelles enquêtes concernant des pratiques commerciales déloyales dans le secteur sidérurgique.

Ces circonstances représentent plusieurs défis supplémentaires à long terme, auxquels l'Union européenne doit apporter une réponse énergique si elle veut aider le secteur sidérurgique à s'adapter, à innover et à exploiter ses potentialités en termes de qualité, de technologies de pointe et de main-d'œuvre hautement qualifiée. Ces défis requièrent une réponse globale de la part du secteur sidérurgique, des États membres et des institutions de l'UE.

2. RELEVER LES DÉFIS

Cette évolution exige des mesures à court et à long termes. Certaines sont déjà en place, mais il convient de poursuivre et d'intensifier les efforts conjoints afin d'apporter, avec un sens plus aigu de l'urgence, des réponses appropriées aux divers défis qui se présentent. Il importe d'exploiter au mieux tous les instruments disponibles aux niveaux européen et national pour aider le secteur et l'accompagner dans son processus de modernisation.

La situation du secteur sidérurgique européen constitue l'une des priorités de la Commission. C'est pour cette raison que celle-ci a organisé en février 2016 une conférence de haut niveau

sur les industries à forte intensité énergétique afin de dresser un bilan des mesures prises dans le contexte actuel, et notamment de la mise en œuvre du plan d'action européen pour l'acier de 2013³. La question a été débattue avec le Conseil «Compétitivité» en novembre 2015 et en février 2016, ainsi qu'avec le Parlement européen, dans le cadre de sa résolution intitulée «Développer une industrie européenne durable des métaux de base»⁴, en décembre 2015. Le groupe de haut niveau sur les industries à forte intensité énergétique constitue un lieu de discussion pour l'ensemble des parties prenantes.

La Commission exécute et renforce des actions qui sont essentielles pour aider le secteur de façon immédiate et rétablir des conditions de concurrence équitables. Des efforts conjoints sont cependant nécessaires pour aller plus loin. Des mesures à court terme ne suffiront pas à elles seules à garantir la compétitivité et la durabilité à long terme d'industries à forte intensité énergétique telles que le secteur sidérurgique. L'avenir de ces secteurs dépend de leur capacité à se moderniser et à innover. Les efforts déployés par le passé ont permis au secteur sidérurgique de l'UE de devenir plus dynamique, plus innovant et davantage axé sur le client. Il importe de poursuivre et d'intensifier ces efforts pour pouvoir relever les défis qui se présentent aujourd'hui.

L'Union européenne et ses États membres peuvent soutenir le secteur sidérurgique et d'autres industries à forte intensité énergétique en encourageant les investissements et en instaurant un environnement économique favorable aux entreprises. La Commission concentrera ses efforts sur l'emploi et la croissance, objectifs auxquels contribuent des initiatives stratégiques telles que le plan d'investissement et l'Union des marchés des capitaux, la stratégie pour le marché unique, la stratégie pour le marché unique numérique, l'Union de l'énergie ou l'économie circulaire. En outre, un certain nombre d'instruments de financement européens peuvent contribuer à la mise en œuvre des réformes nécessaires et à l'atténuation des problèmes découlant de l'inévitable transformation de l'industrie des métaux de base. Il convient de les exploiter pleinement et au plus vite.

A. UNE POLITIQUE COMMERCIALE EFFICACE ET RESPONSABLE

Agir ensemble pour renforcer nos défenses contre les pratiques commerciales déloyales

La Commission impose un nombre record de mesures de défense commerciale afin de compenser les effets préjudiciables des pratiques de dumping sur le secteur sidérurgique européen. L'efficience et l'efficacité de l'action de l'UE peuvent néanmoins être sensiblement accrues, accélérées et encore améliorées à condition que les États membres soutiennent les efforts de la Commission.

Efforts déployés actuellement dans le but de renforcer la défense commerciale

Le nombre total de mesures de défense commerciale concernant des produits sidérurgiques est à présent de 37, dont 16 concernent des importations en provenance de Chine. Le rythme

³ COM/2013/0407.

⁴ P8_TA(2015)0460/A8-0309/2015.

d'adoption de mesures s'est accéléré, cinq mesures ayant été instaurées en 2014 et sept en 2015. La Commission mobilise des outils supplémentaires, notamment l'ouverture d'enquêtes fondées sur une menace de préjudice. Elle veille en outre à aider le secteur de façon effective bien avant l'instauration de mesures provisoires. À cet effet, elle enregistre les importations avant de procéder à l'adoption de mesures, ce qui lui permet d'appliquer à titre rétroactif des droits antidumping définitifs trois mois avant l'adoption de mesures provisoires, pour autant que les conditions juridiques requises à cet effet soient satisfaites.

Efforts supplémentaires en vue d'accélérer le processus

La Commission utilisera immédiatement les marges dont elle dispose pour encore accélérer l'adoption de mesures provisoires. À titre d'exemple, même si la pratique actuelle veut que les États membres soient consultés dans le cadre du Comité préalablement à l'adoption de mesures provisoires, un recours accru aux consultations écrites est possible. En cas d'extrême urgence, des mesures provisoires peuvent aussi être appliquées après en avoir informé les États membres. La Commission optimisera encore ses procédures internes, suivra une approche plus stricte en ce qui concerne le traitement des demandes de prolongation des délais impartis aux fins de la réponse aux questionnaires et, dans la mesure du possible, regroupera les auditions à des fins de simplification. Tout cela devrait permettre de raccourcir la procédure globale d'au moins un mois.

Modernisation des instruments de défense commerciale

- Pour pouvoir encore accroître l'efficience et l'efficacité de son action, l'UE doit moderniser ses instruments de défense commerciale. Il y a trois ans, la Commission avait déjà présenté un vaste ensemble de propositions en ce sens⁵. Le Parlement européen a adopté son rapport en première lecture. Jusqu'à présent, les États membres ont toutefois empêché la présentation de ce dossier au Conseil. Il est aujourd'hui grand temps de joindre les actes à la parole et d'adopter rapidement le paquet «modernisation».
- L'expérience récente montre en outre qu'il convient d'envisager des réformes supplémentaires en tenant compte du débat interinstitutionnel et des derniers développements: à titre d'exemple, les éléments justifiant une suppression de la règle du droit moindre devraient aussi s'appliquer au secteur sidérurgique et, plus généralement, aux situations dans lesquelles le marché du pays exportateur subit d'importantes distorsions. Il pourrait également s'avérer nécessaire, en ce qui concerne le calcul de la marge de préjudice, de mieux définir le bénéfice cible afin de garantir une élimination en bonne et due forme du préjudice.

⁵ Par rapport à d'autres systèmes, les instruments de défense commerciale de l'UE s'appuient sur la participation des États membres aux étapes clés de l'enquête. La Commission est notamment tenue de procéder à une analyse en bonne et due forme des intérêts de l'Union et de calculer le préjudice de façon détaillée en vue de l'application de la règle du droit moindre. Cette règle veut que le niveau du droit antidumping soit égal à la marge de dumping ou à la marge de préjudice, selon celle qui est la moins élevée, ce qui donne lieu à des droits moins élevés. Elle est contraignante en vertu de la législation antidumping de l'UE, alors qu'elle est simplement conseillée selon les règles de l'OMC. Elle n'est pas appliquée par les partenaires commerciaux dont la situation est comparable à celle de l'UE.

- Il est possible, et même recommandé, de prendre des mesures complémentaires, qui requièreraient une modification des règlements de base⁶. Il conviendrait par exemple d'ajuster les délais intermédiaires tels que ceux qui sont impartis aux fins de l'échantillonnage des parties intéressées ou de la réaction des parties à la divulgation des faits et des considérations essentiels. De même, le processus de consultation des États membres devrait être considérablement simplifié, ce qui permettrait de raccourcir de deux mois au maximum la procédure⁷.
- La Commission invite les législateurs à collaborer avec elle de toute urgence et est disposée à présenter rapidement les propositions de réforme supplémentaires mentionnées plus haut.

En outre, compte tenu du contexte actuel et de l'importance des aspects en jeu, la Commission proposera l'instauration d'un système de surveillance préalable pour les produits sidérurgiques. L'instrument de sauvegarde de l'UE prévoit des mesures de surveillance préalable, qui s'appuient sur un système de certificats d'importation automatiques. Ces mesures peuvent être introduites lorsque l'évolution des importations menace de causer un préjudice aux producteurs de l'Union.

Enfin, les parties prenantes peuvent contribuer à certains éléments du système de défense commerciale de l'UE dans le cadre de la consultation publique à laquelle il est actuellement procédé: dans la perspective de l'expiration prochaine de certaines dispositions du protocole d'accession de la Chine à l'OMC, la Commission examine si, et comment, l'UE devrait modifier, après décembre 2016, le traitement réservé à la Chine dans le contexte des enquêtes antidumping. Avant de se prononcer à ce sujet, la Commission procède à une analyse d'impact approfondie et consulte les parties prenantes. Dans le cadre de cette analyse, elle examine soigneusement l'incidence économique et sociale que pourrait avoir une modification éventuelle du traitement réservé à la Chine, en accordant une attention particulière à l'emploi et en tenant compte des différences existant entre les États membres. La consultation publique lancée en février 2016 vise à recueillir les contributions des parties prenantes au sujet des options recensées par la Commission. Pour la Commission, il est évident qu'aucune décision ne peut être prise dans ce contexte sans de longues périodes transitoires et d'importantes mesures d'atténuation.

S'attaquer aux causes de la surcapacité au niveau mondial

Outre des mesures visant à atténuer l'incidence des surcapacités au niveau mondial, la Commission s'attaque aux causes sous-jacentes du problème avec les principaux partenaires de l'UE. Ce problème, qui a une portée mondiale, requiert une solution au niveau mondial.

⁶ Conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, SWD(2015) 111.

⁷ L'Union se rapprocherait ainsi nettement d'autres pays en ce qui concerne la rapidité d'application de mesures de défense commerciale, en dépit d'un cadre juridique plus contraignant et complexe. L'Union n'y parviendra toutefois que si elle bénéficie du soutien actif des États membres et de l'industrie.

Afin de rétablir des conditions de concurrence équitables au niveau mondial, la Commission travaille en collaboration avec les principaux partenaires dans les différentes enceintes.

- Sur le plan bilatéral, la Commission a institué des réunions entre le groupe de contact pour l'acier et la Chine, le Japon, l'Inde, la Russie, la Turquie et les États-Unis. Ce groupe a tenu des réunions avec le Japon et la Chine les 8 et le 10 mars 2016, à l'occasion desquelles la Commission a spécifiquement abordé les questions concernant la surcapacité. La Commission intensifiera et multipliera ses réunions avec certains des principaux partenaires commerciaux de l'UE dans le secteur sidérurgique, et notamment avec la Chine.
- Au niveau multilatéral, la Commission joue un rôle actif dans le comité de l'acier de l'OCDE. À la suite des préoccupations exprimées par l'UE et des pays partageant le même esprit lors de la dernière réunion concernant la surcapacité, notamment en Chine, le comité organisera un symposium à haut niveau afin de discuter du défi que constitue la réduction des surcapacités au moyen d'ajustements structurels.
- Dans le cadre de l'OMC, l'UE rappellera à la Chine la nécessité de faire respecter les obligations imparties par l'OMC en matière de transparence et de notification des subventions. Elle soulèvera cette question de manière proactive dans le cadre de l'examen, en juin 2016, des politiques commerciales de la Chine par les pairs au sein de l'OMC. La Commission étudie les régimes de subventions chinois, y compris des régimes applicables au secteur sidérurgique. Elle utilisera tous les moyens pertinents disponibles et soulèvera la question au sein du G20 en vue de résoudre le problème de la surcapacité.
- La Commission encourage les pays tiers à appliquer des stratégies appropriées conformes aux besoins actuels du marché. Elle négocie actuellement des règles applicables au comportement des entreprises publiques et aux subventions accordées dans le cadre des accords de libre-échange et suit de près les notifications de subventions à l'OMC. Dans ce contexte, la Commission poursuit également la discipline sur les subventions et les entreprises publiques dans le cadre de ses négociations relatives à l'accord d'investissement avec la Chine. Son intention de négocier un chapitre consacré à l'énergie et aux matières premières dans chaque accord commercial revêt un intérêt particulier pour la sidérurgie et d'autres industries à forte intensité énergétique.

B. INVESTIR AUJOURD'HUI DANS UN SECTEUR SIDERURGIQUE MODERNISE ET DURABLE

Investir dans des solutions et des technologies futures en vue d'une industrie plus compétitive

Le secteur sidérurgique est confronté à des défis à plus long terme qui requièrent la poursuite des investissements dans les technologies de pointe. Plusieurs fonds de l'UE soutiennent activement le secteur sidérurgique sur la voie de la modernisation en facilitant les investissements et en contribuant au développement et au déploiement de l'innovation. Il convient d'exploiter pleinement ces possibilités.

La Commission s'efforce de veiller à ce que les possibilités de financement existantes soutiennent efficacement le secteur dans ses efforts de modernisation.

- Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)⁸ contribue aussi à l'innovation dans l'industrie sidérurgique, de par sa couverture des risques de financement plus élevés liés aux projets innovants. Il apporte un soutien souple à des projets concrets en remédiant aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales. Les porteurs de projets bénéficient eux aussi, dans le cadre du processus d'investissement, de l'appui de la plateforme européenne de conseil en investissement, qui leur permet d'améliorer la qualité de leurs projets et d'attirer des financements. Le portail européen de projets d'investissement permet en outre une meilleure visibilité des projets d'entreprise pour les investisseurs. Un premier prêt de 100 millions d'EUR consenti par la BEI au titre de l'EFSI permet d'ores et déjà à un producteur sidérurgique italien de taille moyenne d'attirer d'autres investisseurs. Le total des investissements qui devraient être mobilisés s'élève à 227 millions d'EUR, ce qui permettra à l'entreprise de moderniser et d'optimiser ses produits, procédés et performances environnementales et de conserver sa place de leader dans son domaine d'activités. D'autres acteurs industriels ont déjà noué des contacts avec la plateforme de conseil. D'autres peuvent à présent bénéficier des possibilités offertes par ces nouveaux instruments.
- Les possibilités offertes par l'EFSI sont complémentaires de celles d'autres fonds de l'UE comme Horizon 2020 et les Fonds structurels; elles peuvent, et doivent, être combinées de manière optimale. Les fonds structurels et d'investissement européens (FSIE) affecteront 44 milliards d'EUR aux priorités fixées dans les stratégies de recherche et d'innovation régionales pour une spécialisation intelligente. Certaines régions de République tchèque, de Slovaquie, d'Espagne, de Finlande et Suède ont fait d'un soutien à une industrie sidérurgique moderne leur priorité. La coopération régionale pour ce qui est des priorités dans le secteur sidérurgique offre l'occasion de procéder à des échanges d'expériences en ce qui concerne les politiques et les nouvelles technologies. Le plan stratégique intégré pour les technologies énergétiques, lancé par la Commission en octobre 2015, contribue à cibler les aides existantes en faveur de la recherche et de l'innovation, ainsi que les mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique, par exemple par un recours de plus en plus sophistiqué aux aides financières et aux mesures réglementaires.
- Horizon 2020 et le FSI aident le secteur sidérurgique, conjointement avec des établissements de recherche et d'autres parties prenantes, à développer des technologies génériques en matière d'efficacité énergétique et de gestion des ressources tout au long de la chaîne de valeur. La modernisation du secteur sidérurgique est également favorisée par le Fonds de recherche du charbon et de l'acier, avec plus de 50 millions d'EUR par an. Le projet de processus sidérurgiques à

⁸ Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013- le Fonds européen pour les investissements stratégiques (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1).

très basses émissions de CO₂ (ULCOS) et les projets qui ont suivi, de même que ceux financés par le partenariat public-privé SPIRE⁹, en sont de bons exemples.

- Par l'intermédiaire du partenariat d'innovation européen concernant les matières premières, l'industrie coopère avec les acteurs concernés aux niveaux européen, national et régional afin d'accélérer l'innovation et, de la sorte, de garantir des livraisons sûres et durables de matières premières primaires et secondaires.

Investir dans le facteur humain

La modernisation de la sidérurgie en Europe passe par l'investissement dans le facteur humain et le développement des possibilités d'emploi.

En tant qu'économie sociale de marché, l'Europe ne peut – et ne veut – affronter la concurrence sur le terrain des bas salaires ou de la détérioration des conditions de travail et des normes sociales. L'Europe doit opposer à ses concurrents l'innovation, des technologies de pointe, une qualité supérieure et une production efficiente. Une telle politique requiert une main-d'œuvre dotée d'excellentes compétences. L'édification, l'exploitation et la conservation d'une industrie sidérurgique moderne et compétitive ne sont possibles que grâce à une main-d'œuvre formée. La préservation du savoir-faire industriel et d'une main-d'œuvre qualifiée, notamment chez les jeunes travailleurs, constitue un atout important pour l'industrie européenne des métaux de base. La nécessité d'investir dans les ressources humaines sera donc au cœur de la future stratégie pour des compétences nouvelles en Europe, qui profitera à un large éventail de secteurs économiques, dont celui de la sidérurgie.

Il peut arriver que des changements structurels entraînent des pertes d'emplois. Les conséquences sociales sont alors dramatiques pour les travailleurs concernés, leur famille et la région dans laquelle ils vivent. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) peut cofinancer jusqu'à 60 % du coût total des mesures actives sur le marché de l'emploi qui aident les travailleurs à retrouver du travail après une vague de licenciements. Quelque 5 000 travailleurs ont déjà bénéficié de l'aide du FEM dans l'ensemble du secteur des métaux de base et les États membres peuvent demander une aide supplémentaire de l'UE dans ce domaine.

Il est important d'accompagner les travailleurs et les économies locales concernés en cas de déplacements massifs d'activités. L'UE a développé à cet effet des instruments destinés à soutenir l'employabilité des travailleurs et à atténuer les retombées négatives sur le plan social de la restructuration. Le cadre de qualité de l'Union européenne pour l'anticipation des changements et des restructurations¹⁰ peut contribuer à réunir les entreprises, les travailleurs et leurs représentants, les partenaires sociaux et les autorités nationales et régionales pour arriver à une gestion équitable et socialement responsable des changements et des restructurations. Par l'entremise des comités concernés pour le dialogue social européen, la

⁹ Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency (Ressources et efficacité énergétique dans l'industrie de transformation durable).

¹⁰ COM(2013) 882.

Commission associera les partenaires sociaux à la conception et à la mise en œuvre des mesures nécessaires (évaluation des besoins en matière d'emplois et de compétences, mesures favorisant la mobilité interne et externe, etc.).

Pour résoudre les problèmes, apaiser les conflits et développer de bonnes pratiques en matière d'anticipation des changements et de préparation et gestion correctes de la restructuration, il est aussi capital d'informer et de consulter les travailleurs au niveau de l'entreprise et au niveau européen lorsque des questions transnationales sont en jeu. Il est donc important que les États membres et les acteurs concernés veillent à une application et une utilisation pleines et entières des outils proposés par l'UE¹¹ afin de relever les défis de l'industrie sidérurgique.

L'UE est également prête à soutenir les efforts plus vastes déployés par les États membres pour mener des politiques actives sur le marché de l'emploi visant à doter les chômeurs des compétences et des qualifications dont ils ont besoin pour réintégrer le marché du travail. En 2015, la Commission a présenté une proposition visant à améliorer l'aide apportée aux chômeurs de longue durée et à rendre plus efficace la politique active sur le marché de l'emploi. Le Fonds social européen a alloué 27 milliards d'EUR à des mesures dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie. D'ici 2023, le FSE devrait aider plus de 10 millions de chômeurs et permettre, par son intervention, à 2,9 millions de personnes de se doter de compétences. Les travailleurs touchés par les restructurations sont susceptibles de bénéficier d'une formation professionnelle et de mesures de requalification ou d'amélioration de leurs compétences au titre du Fonds social européen, dans le cadre de programmes opérationnels régionaux et nationaux. En outre, les investissements dans les compétences peuvent bénéficier du Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Une politique de concurrence moderne pour un secteur sidérurgique européen fort

La politique de concurrence est importante pour soutenir la compétitivité à long terme des producteurs d'acier en Europe. La Commission encourage les États membres à utiliser au mieux l'encadrement modernisé de l'UE en matière d'aides d'État en adaptant leur soutien aux situations, priorités et contraintes nationales, ainsi que le permet le nouvel encadrement.

Afin de garantir aux producteurs européens des règles du jeu équitables à l'échelle internationale, la Commission agit tant sur le plan multilatéral, dans le cadre de l'OCDE et de l'OMC, que sur le plan bilatéral, par ses accords de libre-échange. Elle prône une transparence accrue pour l'ensemble des subventions, un mécanisme de consultation et de la discipline vis-à-vis de l'interdiction des garanties illimitées et des aides à la restructuration

¹¹ Directive 2009/38/CE concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, directive 2002/14/CE établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne, directive 2001/23/CE concernant le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements et directive 98/59/CE du 20 juillet 1998 concernant les licenciements collectifs.

des entreprises non viables, soit les formes de subventions qui faussent le plus le marché. Il est capital que le Parlement européen et le Conseil soutiennent cette démarche.

Les règles de l'UE en matière d'aides d'État évitent les courses aux subventions dans le marché intérieur et promeuvent l'équité envers les fabricants efficents qui procèdent à des restructurations grâce à leurs ressources propres. Les règles en matière d'aides d'État ont été modernisées en profondeur. Elles permettent de favoriser la compétitivité mondiale des producteurs d'acier qui sont efficents et productifs. Les États membres devraient utiliser ce nouvel encadrement de manière optimale pour soutenir l'industrie sidérurgique. Plus particulièrement:

- il conviendrait de soutenir davantage la recherche industrielle transfrontière ou les projets technologiques d'intérêt européen commun (les PTIEC);
- les règles en matière d'aides d'État pour la RDI autorisent le soutien public destiné à inciter les utilisateurs à haute intensité d'énergie à développer des solutions innovantes, comme les technologies de captage et d'utilisation du carbone (CUC), et à combler le fossé qui les sépare de leurs partenaires commerciaux en matière de dépenses privées d'investissement. Une partie de ces aides ne doit pas être notifiée à la Commission, qui est disposée à aider les autorités nationales à identifier rapidement ces mesures de soutien;
- en ce qui concerne les coûts énergétiques que doivent supporter les industries à forte intensité énergétique, les États membres sont encouragés à compenser les coûts de financement indirect des régimes d'aide aux énergies renouvelables.

Les lignes directrices relatives au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) permettent aux États membres de compenser, sous certaines conditions, les coûts d'électricité plus élevés que doivent supporter certaines industries à forte intensité énergétique, et ce en application des règles du SEQE sur les producteurs d'électricité (coûts SEQE indirects). La proposition de réforme du SEQE de la Commission encourage les États membres à faire usage de cette possibilité. Si les entreprises le souhaitent, la Commission est également prête à fournir rapidement des orientations supplémentaires sur l'appréciation au regard de la concurrence des contrats de fourniture d'énergie à long terme.

C. TRANSFORMER LES DEFIS LIES AUX RESSOURCES ET AU CLIMAT EN OPPORTUNITES

Rendre les prix de l'énergie plus compétitifs dans les États membres de l'UE

Des efforts accrus en faveur de l'efficacité énergétique et de prix de l'énergie compétitifs sont essentiels pour la compétitivité et la viabilité des industries à forte intensité énergétique.

Compte tenu de la diminution récente des prix de l'énergie, les coûts énergétiques devraient désormais représenter une part moins importante des coûts de production. Les prix de gros de l'énergie, qui servent d'indicateur pour les prix de l'énergie payés par les industries à forte intensité énergétique, sont aujourd'hui à des niveaux historiquement bas, comparables aux

niveaux planchers enregistrés au cours de la dernière décennie ou au lendemain de la crise économique¹². Ils continuent toutefois à varier en Europe, souvent en raison des taxes et des prélèvements, qui sont l'apanage des États membres. Bien qu'il existe encore des écarts notables avec les partenaires commerciaux, les prix de l'énergie ont cependant connu une évolution positive ces derniers mois, notamment vis-à-vis des États-Unis. Ils ont convergé au niveau international et les écarts semblent revenir aux niveaux d'avant la crise¹³.

Les prix de l'énergie sont toutefois très volatils et pourraient repartir à la hausse. Pour pouvoir les maîtriser, l'Europe a besoin de maîtriser sa consommation d'énergie, en incitant notamment son industrie à faire preuve d'une plus grande efficacité énergétique, et de favoriser des prix de l'énergie compétitifs en exploitant les potentialités du marché unique et de la coopération régionale. À cette fin, la Commission proposera bientôt plusieurs initiatives dans le cadre de l'Union de l'énergie, notamment des propositions sur l'organisation du marché de l'électricité, la gouvernance, les sources d'énergie renouvelables et l'efficacité énergétique. Le rapport sur les prix et coûts de l'énergie, que la Commission entend présenter à l'été 2016, évaluera également la prévisibilité des prix de l'électricité au cours de la période pendant laquelle des secteurs à forte intensité énergétique réalisent de lourds investissements en capital dans des technologies économies en énergie et en CO₂. Ce rapport contribuera aussi à améliorer la transparence et la compréhension des coûts de l'énergie. Différentes possibilités de financement, telles que l'EFSI et les Fonds ESI, soutiennent l'efficacité énergétique. Ainsi, les Fonds ESI consacrent 5,7 milliards d'EUR à l'efficacité énergétique, aux processus de production respectueux de l'environnement et à l'efficacité des ressources dans l'industrie européenne entre 2014 et 2020.

Revoir le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

L'innovation peut aider le secteur de l'acier à rester compétitif et à s'adapter aux nouvelles réalités du changement climatique.

Le coût plus faible du carbone, qui s'explique par des politiques climatiques moins ambitieuses, procure encore un avantage concurrentiel déloyal à divers producteurs de pays tiers vis-à-vis de leurs concurrents européens. Bien que l'accord de Paris ait changé la donne et envoie un signal fort aux investisseurs, aux entreprises et aux responsables politiques pour leur dire que la transition mondiale vers une énergie propre est en marche, le risque de désavantages concurrentiels demeure. Par conséquent, dans la récente proposition de révision

¹² Les prix du gaz sont aujourd'hui les plus bas depuis six ans (13 EUR/MWh). Les prix de l'électricité ont chuté après avoir atteint un pic en 2012 (66 EUR/MWh). Ils sont aujourd'hui à leur niveau le plus bas depuis douze ans (30 EUR/MWh). Les prix du charbon, qui revêtent de l'importance pour l'industrie sidérurgique, ont également connu une baisse sensible ces dernières années pour arriver, début 2016, à un niveau plus de la moitié inférieur à celui d'il y a cinq ans. Enfin, les prix du pétrole ont récemment atteint leur niveau le plus bas depuis 12 ans.

¹³ Les prix européens du gaz sont aujourd'hui le double de ceux des États-Unis (2,1 en janvier-février 2016) alors qu'il fallait les multiplier par quatre en 2012. Quant aux prix de l'électricité dans l'UE, ils sont aujourd'hui 60 à 70 % supérieurs à ceux des États-Unis alors qu'ils représentaient le double en 2012. Au Japon, les prix du gaz sont aujourd'hui légèrement supérieurs à ceux pratiqués dans l'Union (1,1 en 2016) et les prix de l'électricité sont 1,8 fois ceux de l'UE.

du système d'échange de quotas d'émission¹⁴, la Commission propose l'allocation de quotas à titre gratuit de telle manière que les industries à haute intensité énergétique, dont le secteur sidérurgique, reçoivent une aide appropriée et que les acteurs les plus performants continuent d'être récompensés. À ce stade, la décision stratégique du Conseil européen visant à préserver le régime d'allocation gratuite au-delà de 2020 et la proposition de dispositions relatives à la fuite de carbone assurent un juste équilibre. La proposition est actuellement négociée selon la procédure législative ordinaire et la Commission encourage les colégislateurs à progresser au plus vite dans ce cadre en vue de l'adoption de la réforme du système d'échange de quotas d'émission, et elle apportera une contribution supplémentaire le cas échéant.

Pour soutenir les investissements dans l'innovation, comme des projets technologiques relatifs au captage et à l'utilisation du carbone (CUC), la Commission propose de réserver à cet effet quelque 400 millions de quotas d'émission à partir de 2021. En outre, 50 millions de quotas supplémentaires inutilisés entre 2013 et 2020 (qui sinon seraient placés dans la réserve de stabilité du marché) seront mis de côté pour permettre au Fonds pour l'innovation de démarrer avant 2021 et pour financer des projets visant à soutenir l'essor de nouvelles technologies de pointe dans l'industrie.

Boucler la boucle: l'économie circulaire

Le recyclage des matières premières doit réduire les coûts de production et l'impact sur l'environnement. Il offrira de nouveaux débouchés, encouragera le développement de produits et créera des emplois.

La ferraille d'acier est utilisée dans près de la moitié des produits sidérurgiques primaires actuels de l'UE, ce qui fait de l'Union un leader mondial en matière de recyclage de l'acier. La production à partir de déchets rend les producteurs moins dépendants des importations de matières premières. Étant donné que la majeure partie des coûts de production de l'acier recyclé correspond au coût payé par les producteurs pour les déchets de fer, un marché européen de la ferraille plus performant rend cette production plus compétitive. Depuis leur adoption en 2011, les critères de fin du statut de déchet pour les débris de fer et d'acier ont contribué à stimuler une plus forte demande en acier recyclé.

Dans le paquet «économie circulaire», la Commission a proposé d'augmenter les taux de recyclage des déchets, de mettre en place davantage de systèmes de tri des déchets de construction et de démolition et d'améliorer le fonctionnement des régimes de responsabilité élargie des producteurs. Elle mettra au point des lignes directrices ciblées pour utilisation sur les sites de démolition et elle facilitera le transfert de déchets entre États membres. Ces mesures devraient améliorer l'efficacité des chaînes d'approvisionnement et contribuer à la création d'un véritable marché unique des matières premières secondaires.

En outre, le paquet «économie circulaire» contient plusieurs mesures visant à encourager les processus industriels innovants. Ainsi, la symbiose industrielle permet de transformer les déchets ou les sous-produits d'une industrie en ressources pour une autre industrie et de créer, ce faisant, de nouveaux débouchés. En stimulant ces processus, le paquet contribuera à

¹⁴ COM(2015) 337.

accroître l'efficacité matérielle et énergétique des processus industriels ainsi que la compétitivité des coûts en favorisant la valorisation de sous-produits tels que les scories d'acier plutôt qu'en imposant des coûts d'élimination élevés. Un autre exemple est l'utilisation du contenu des gaz résiduaires des hauts fourneaux grâce au captage et à l'utilisation du carbone.

Mais l'UE prend également des mesures importantes pour renforcer la transparence sur les marchés internationaux des matières premières et sur les marchés d'instruments dérivés qui leur sont liés, en particulier pour les matières premières critiques présentant un risque élevé de pénurie d'approvisionnement.

3. CONCLUSIONS

L'industrie sidérurgique européenne fait face à plusieurs défis importants, suscités par la surcapacité mondiale, une augmentation spectaculaire des exportations mondiales et une vague sans précédent de pratiques commerciales déloyales. La Commission est consciente de ces défis et mène une action rapide et résolue dans divers domaines stratégiques. Bien qu'il appartienne à l'industrie elle-même de s'adapter et d'innover afin d'apporter une réponse durable à ces défis, l'Union européenne et ses États membres peuvent soutenir ces efforts en préservant des conditions de concurrence équitables, en encourageant les investissements, en particulier dans une main-d'œuvre qualifiée, et en instaurant des conditions propices aux entreprises. Dans ce contexte, il est particulièrement important d'associer et de consulter régulièrement l'ensemble des parties prenantes dans un cadre structuré, notamment au niveau local.

La Commission fait preuve de détermination face aux pratiques commerciales déloyales résultant de la surcapacité mondiale. Outre le nombre record actuel de mesures de défense commerciale en vigueur, elle poursuivra d'autres voies pour accélérer l'adoption de telles mesures. Les législateurs devraient adopter de toute urgence la proposition de modernisation des instruments de défense commerciale de la Commission. Des réformes supplémentaires seront proposées pour augmenter encore l'efficacité de ces instruments. La Commission entend mettre en place un système de surveillance préalable des produits sidérurgiques. Toutefois, ces efforts supplémentaires n'aboutiront que grâce au soutien et à l'action des États membres, des autres institutions et organes de l'UE et de l'industrie elle-même.

Les défis à long terme du secteur sidérurgique ne disparaîtront pas. Une panoplie d'instruments d'investissement et de politiques ciblées dans des domaines tels que le commerce, l'innovation, la concurrence ou l'Union de l'énergie permettra à l'industrie sidérurgique de faire face à la concurrence sur les terrains de l'innovation, de l'utilisation efficace des ressources, de la modernisation et des réformes. Tous les instruments mis à disposition par l'Union européenne doivent être utilisés à meilleur escient et avec rapidité.

Enfin, la modernisation de l'industrie de l'acier passe aussi par l'investissement dans le facteur humain. Bon nombre des instruments en la matière sont aux mains des États membres, mais l'Union proposera une importante aide financière et autre, notamment à travers le Fonds social européen et, dans le cas où des suppressions d'emplois s'avéreraient nécessaires à bref délai, au moyen du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qui favorise la reconversion des travailleurs licenciés. Avec la future stratégie pour des compétences

nouvelles en Europe, la Commission tentera de créer des synergies pour investir dans les ressources humaines et leurs compétences, en étroite collaboration avec les États membres et les partenaires sociaux.

Le secteur sidérurgique est aujourd'hui face à des défis d'envergure, mais ceux-ci peuvent être surmontés si l'ensemble des acteurs œuvrent de concert dans un esprit de coopération loyale. La Commission suivra attentivement la situation de l'industrie sidérurgique, elle se tient prête à prendre des mesures supplémentaires, si nécessaire, et elle appelle les États membres à soutenir les initiatives et les efforts conjoints européens avec un sens plus aigu de l'urgence. Il n'y a pas de temps à perdre si nous voulons préserver l'emploi et une croissance durables en Europe.