

E 3362

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 décembre 2006

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 décembre 2006

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Communication de la Commission. L'Europe dans le monde. Les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation. Livre vert à soumettre à la consultation publique.

COM(2006) 0763 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.12.2006
COM(2006) 763 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

L'EUROPE DANS LE MONDE

**Les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en
mutation**

Livre vert à soumettre à la consultation publique

L'EUROPE DANS LE MONDE

Les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation

Livre vert à soumettre à la consultation publique

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

Introduction

Tout comme la plupart des autres économies importatrices, l'Union européenne dispose d'un système d'instruments de défense commerciale. Ces instruments – mesures antidumping, antisubventions et de sauvegarde – permettent à l'Union européenne de protéger ses producteurs contre les importations effectuées à des conditions déloyales ou subventionnées et contre les glissements importants s'opérant à l'intérieur des flux commerciaux dans la mesure où ils nuisent à l'économie européenne. Il importe que nous utilisions ces instruments de façon efficace et rigoureuse, afin de garantir le respect des règles du commerce international et de protéger les intérêts européens contre le commerce déloyal.

L'Union européenne utilise ces instruments dans le respect des règles issues des accords de l'OMC portant création d'instruments de défense commerciale et fixant les principes sur lesquels reposent ces instruments légitimes du système multilatéral de libre-échange. Tout comme la lutte urgente contre la contrefaçon et le vol de propriété intellectuelle, y compris par l'exploitation abusive des communications électroniques, la protection contre le commerce déloyal est, d'un point de vue politique et économique, un élément fondamental de la protection du libre-échange. Il nous permet de soutenir les intérêts des travailleurs européens et la compétitivité européenne et permet donc à l'Europe de gérer les conséquences de la mondialisation.

La raison d'être économique des mesures de défense commerciale antidumping et antisubventions tient essentiellement au fait que l'économie internationale ne dispose pas de mécanisme permettant de corriger les pratiques anticoncurrentielles semblable aux organismes de réglementation de la concurrence qui opèrent dans pratiquement toutes les économies nationales. Qui plus est, très rares sont les juridictions qui possèdent des règles ou des institutions officielles pour le contrôle des subventions, à l'instar des règles régissant les aides d'État de l'Union européenne. Les instruments de défense commerciale se sont développés dans le droit international comme moyen de corriger les effets de distorsion des échanges induits par des pratiques non concurrentielles au niveau international.

Au cours de la dernière décennie, les mesures de défense commerciale de l'Union européenne ont permis d'éliminer les effets de distorsion des échanges provoqués par le dumping dans d'importants secteurs tels que l'acier, les produits chimiques et les microprocesseurs qui menaçaient la viabilité de ces industries et les milliers de travailleurs qu'elles employaient en Europe.

L'Union européenne est allée plus loin que n'importe quel autre membre de l'OMC en renforçant de façon unilatérale les règles de l'OMC afin de durcir les conditions d'utilisation des mesures de défense commerciale et d'en cibler l'impact sur son propre marché. L'Union a produit un système d'instruments de défense commerciale sans doute plus ouvert et plus équilibré que celui de n'importe quel autre membre de l'OMC. C'est elle également qui a mené le débat au sujet de la réforme des règles de l'OMC relatives à la défense commerciale, inscrite à l'ordre du jour du cycle de Doha. Le strict respect de ces règles convenues au niveau international par tous les membres de l'OMC est indispensable au bon fonctionnement du système commercial international. Cette insistance pour que tous adhèrent aux règles acceptées en ce domaine doivent rester un objectif de guide pour notre politique à l'avenir.

Néanmoins, au cours des dix années qui ont suivi l'adoption du code antidumping de 1994 et la dernière grande réforme des instruments de défense commerciale de l'UE, l'économie mondiale et la structure de l'économie européenne ont connu de profonds changements. Ceux-ci ont joué un rôle important dans les priorités générales que la Commission s'est fixées pour promouvoir un nouveau programme de croissance et de compétitivité. Ces priorités sont énoncées dans la communication que nous avons publiée à l'occasion du Conseil européen de Hampton Court: *Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation*.

Aujourd'hui, beaucoup plus d'entreprises de l'Union produisent des biens à l'extérieur de l'UE pour les y importer ou exploitent des chaînes d'approvisionnement qui s'étendent au-delà du marché de l'Union. Ces changements remettent en question l'idée que l'on se fait généralement de sa production et de ses intérêts économiques. Parce que c'est précisément ce que les instruments de défense commerciale cherchent à défendre, un examen périodique peut nous aider à veiller à ce que les instruments de défense commerciale de l'UE conservent leur efficacité face aux pratiques commerciales déloyales. Cela peut également contribuer à ce que l'utilisation de ces instruments nécessaires dans toute l'Europe continue à bénéficier d'un ferme appui politique.

La Commission a récemment mis en avant un nouveau programme politique visant à renforcer la capacité concurrentielle de l'Union dans une économie mondiale caractérisée par la complexité des processus de production et des chaînes d'approvisionnement et par leur fragmentation croissante, ainsi que par la croissance de nouveaux acteurs économiques importants, notamment en Asie (*Une Europe compétitive dans une économie mondialisée*). C'est dans ce programme que s'inscrit la présente réflexion sur les instruments de défense commerciale de l'UE. Le Livre vert ne remet pas en question la valeur fondamentale des instruments de défense commerciale, mais invite à une réflexion publique sur la façon dont l'UE peut continuer à les utiliser pour servir au mieux l'intérêt européen.

Le présent Livre vert tire parti de l'expérience acquise au quotidien par la Commission européenne dans la gestion des instruments de défense commerciale, ainsi que des résultats d'une récente étude d'évaluation des instruments de défense commerciale de l'UE. Il rend également compte des contacts informels avec les États membres et avec le Parlement européen et s'inspire d'une série de documents présentés au Commissaire

européen chargé du commerce, Peter Mandelson, par des experts en matière d'instruments de défense commerciale en juillet 2006¹.

Le présent Livre vert répartit les questions en six thèmes.

- (1) le rôle des instruments de défense commerciale dans une économie mondiale en mutation;
- (2) le poids des différents intérêts de l'Union dans les enquêtes en matière de défense commerciale;
- (3) l'ouverture et la conduite des enquêtes en matière de défense commerciale;
- (4) la forme, le calendrier et la durée des mesures de défense commerciale;
- (5) la transparence des enquêtes en matière de défense commerciale et;
- (6) la structure institutionnelle des enquêtes en matière de défense.

Pour chaque groupe thématique, il soulève une série de questions auxquelles les participants à la consultation sont invités à répondre.

Encadré 1: Les instruments de défense commerciale de l'Europe

Antidumping. La réglementation antidumping est l'instrument de défense commerciale le plus utilisé dans l'Union européenne. La réglementation antidumping concerne les biens importés dans l'Union européenne à une valeur moindre que leur valeur normale sur leur marché intérieur – généralement en raison de l'absence de concurrence et/ou de l'intervention de l'État dans le processus de production, ce qui permet à un exportateur de réduire le coût d'une exportation. Le dumping nuit aux producteurs européens, mais également aux producteurs dans des pays tiers qui sont en concurrence pour l'accès au marché de l'UE. Entre autres exemples de distorsion conduisant au dumping, il y a les obstacles tarifaires et non tarifaires, l'application peu stricte des règles en matière de concurrence, les déductions sur la taxe à l'exportation, ou encore les cours des matières premières et/ou de l'énergie artificiellement bas. Si une enquête européenne démontre que ces importations nuisent aux producteurs européens, la réglementation antidumping permet de prendre des mesures correctrices qui remédient au préjudice subi. Il s'agit généralement d'une amende imposée sur l'importation faisant l'objet d'un dumping.

Antisubventions. Les mesures antisubventions sont semblables aux mesures antidumping, à ceci près qu'elles corrigent plus précisément l'effet de distorsion des échanges provoqué par des subventions accordées aux producteurs étrangers pouvant donner lieu à une action dans le cadre de l'OMC, si l'on peut prouver que ces subventions nuisent aux producteurs européens.

Sauvegardes. Les mesures de sauvegarde sont différentes en ce qu'elles ne s'attachent pas à déterminer si le commerce est loyal ou pas, mais se concentrent sur les fluctuations du volume commercial qui sont d'une rapidité et d'une ampleur telles que l'on ne

¹ http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm#txts

pourrait raisonnablement pas s'attendre à ce que les producteurs européens s'adaptent au changement survenu dans les flux commerciaux. Dans de telles circonstances, la réglementation de l'OMC et de l'UE permet l'imposition à court terme de restrictions sur les importations pour accorder un répit à l'industrie et lui permettre ainsi de s'adapter à ce changement soudain. Ce moment de répit va de pair avec l'obligation évidente de se restructurer.

Entre janvier 1996 et décembre 2005, l'UE a institué 194 mesures antidumping définitives. Les pays les plus fréquemment impliqués dans des cas de dumping sont, pour cette même période, la Chine (38 mesures) et l'Inde (16 mesures). À la date du 31 octobre 2006, l'UE comptait 12 mesures antisubventions en vigueur. L'Union n'a jamais imposé que huit mesures de sauvegarde définitives dans le cadre des règles de l'OMC: l'une d'entre elles est encore en vigueur. Dans l'Union, les mesures antidumping et antisubventions instituées contre le commerce déloyal représentent moins de 0,45% de la valeur des importations totales.

À titre de comparaison, entre 1996 et 2005, les États-Unis ont institué 201 mesures définitives et l'Inde 309. Durant cette même période, l'UE a ouvert 294 enquêtes, les États-Unis 352, et l'Inde 419.

Il incombe à la **Commission européenne** de mener les enquêtes antidumping, antisubventions et de sauvegarde, ainsi que de décider d'ouvrir une enquête en réponse à une plainte déposée par le secteur industriel et de procéder à l'examen des mesures en vigueur. Elle peut également instituer des mesures provisoires et proposer des mesures définitives au Conseil si cela se justifie. Le **Conseil** institue des mesures antidumping/antisubventions définitives à la majorité simple, tandis que les mesures de sauvegarde requièrent le soutien de la majorité qualifiée des États membres.

PARTIE 1. Quel est le rôle des mesures de défense commerciale dans une économie mondiale en mutation?

Les **mesures antidumping** se justifient principalement, d'un point de vue économique, par le fait que la concurrence sur les marchés internationaux est imparfaite – il n'y a pas d'autorité internationale en matière de concurrence chargée de régler les comportements anticoncurrentiels entre les pays. Contrairement à un marché intérieur comme l'UE, il existe peu de règles régissant le comportement des entreprises sur les marchés internationaux.

Les mesures antidumping sont le seul instrument prévu par le droit international pour remédier aux effets sur l'industrie de l'Union des importations en provenance de ces marchés effectuées à des conditions déloyales. De même, les **mesures antisubventions** luttent contre la subvention déloyale des producteurs dans des pays tiers en l'absence d'instruments internationaux à part entière permettant de limiter de telles interventions. Les **mesures de sauvegarde** visent les importations qui augmentent de façon telle qu'elles causent ou risquent de causer un préjudice grave à l'industrie de l'UE.

Actuellement, l'UE ouvre nettement plus d'enquêtes antidumping que d'enquêtes antisubventions. Une des raisons pour lesquelles les entreprises hésitent à solliciter l'ouverture d'une procédure antisubventions est qu'elles craignent des représailles de la part des gouvernements concernés. Une solution pourrait consister à ce que la Commission elle-même engage davantage de procédures antisubventions.

La justification économique des instruments de défense commerciale demeure un sujet de controverse parmi les économistes. Certains invoquent l'absence de règles de concurrence convenues sur le plan international pour justifier la nécessité d'instruments de défense commerciale. D'autres pensent que les mesures de défense commerciale ne sauraient se justifier sur le plan économique du point de vue du bien-être général d'un pays. D'autres encore estiment que des intérêts sectoriels cherchant à se protéger contre des importations concurrentielles pourraient en abuser. D'autres encore affirment que les mesures antidumping ne se justifient que si un exportateur dans un pays tiers profite de l'absence de règles concurrentielles nationales ou de leur application insuffisante.

***Question 1:** Quel est le rôle des instruments de défense commerciale dans l'économie mondiale moderne? Les instruments de défense commerciale restent-ils indispensables pour assurer le respect des règles du commerce international et pour protéger les intérêts européens? L'UE devrait-elle examiner les moyens de les améliorer?*

***Question2:** L'UE devrait-elle davantage recourir aux instruments antisubventions et de sauvegarde parallèlement à ses mesures antidumping? La Commission devrait-elle, dans des circonstances particulières, être prête à ouvrir davantage d'enquêtes en matière de défense commerciale de sa propre initiative si tant est qu'elle est en possession des éléments de preuve requis?*

***Question 3:** Existe-t-il des alternatives à l'usage des instruments de défense commerciale en absence de règles de concurrence internationalement convenues ?*

PARTIE 2. Poids des divers intérêts européens dans les enquêtes en matière de défense commerciale

Les mesures de défense commerciale doivent servir l'intérêt économique général de l'UE, y compris celui des producteurs et des travailleurs. Il faut que l'Union continue à se prévaloir de règles pour se protéger contre des situations où une baisse des prix n'est pas uniquement due aux véritables avantages comparatifs que présentent le coût de la main-d'œuvre et les coûts de production dans des pays tiers, mais également aux conditions concurrentielles déloyales, comme par exemple les subventions ou d'autres distorsions induites par l'État.

Les changements survenus dans la structure de l'économie tant mondiale qu'européenne sont tels qu'il est devenu plus compliqué de déterminer les intérêts économiques de l'Union. Les coûts des transports et des communications ayant fortement diminué, la mondialisation accentuée la division internationale du travail. De plus en plus, les entreprises européennes utilisent des bases de production en dehors de l'Union européenne tout en conservant d'importantes activités et des emplois en Europe. Du point de vue des instruments de défense commerciale, la difficulté consiste à savoir si les règles de l'UE tiennent suffisamment compte du fait que des entreprises européennes sous-traitent leur production, laquelle entre ainsi en concurrence avec la production basée en Europe et risque d'être affectée de façon négative par des mesures de défense commerciale.

Il n'est pas dans l'intérêt économique à long terme de l'Union de tolérer le dumping, même lorsqu'il profite à des entreprises européennes qui sous-traitent leur production à des pays tiers. Mais nous devons réfléchir au fait que l'action entreprise en vue de limiter le préjudice causé par le dumping peut nuire à l'emploi et à la viabilité des entreprises européennes qui opèrent de façon légitime en sous-traitant leur production. Il est essentiel de trouver le juste équilibre entre libre-échange et commerce loyal. Nous avons besoin de règles claires qui nous aident à remédier à cette situation.

La présente partie porte sur quatre questions clefs relatives au critère de l'intérêt communautaire.

Encadré 2: Une étude de cas - Mesures antidumping instituées à l'encontre de chaussures en cuir, août 2006

En octobre 2006, l'Union européenne a imposé des droits de douane à hauteur de 16,5 et de 10% sur certaines chaussures en cuir importées dans l'Union européenne. Il a été décidé d'imposer ces droits suite à une enquête qui a permis d'établir que ces produits en provenance de certains pays tiers faisaient l'objet d'un dumping et qu'ils portaient par conséquent préjudice aux producteurs de l'Union. Le respect des règles de l'UE et de l'OMC dans cette affaire très complexe a suscité de profondes divisions parmi les opérateurs économiques et entre les États membres de l'Union. Cette affaire illustre les deux principaux points abordés dans le présent Livre vert.

Sous-traitance par les producteurs de l'UE. Quand bien même de nombreuses entreprises européennes continuent à fabriquer des chaussures en cuir dans l'Union européenne, un nombre considérable d'entreprises ont sous-traité la fabrication de chaussures à des pays tiers tout en conservant d'autres activités à l'intérieur de l'UE. Ces

entreprises qui fabriquent des chaussures en cuir dans des pays tiers sont assujetties au droit antidumping. En outre, en vertu des règles régissant les enquêtes antidumping, seuls les producteurs qui conservent leur production à l'intérieur de l'UE ont été pris en compte pour déterminer si la proportion de l'industrie communautaire requise pour engager la procédure était suffisante. Or, le nombre d'entreprises de l'Union qui délocalisent des éléments de leur production est de plus en plus élevé et celles-ci représentent des milliers d'emplois dans l'UE.

Intérêt du consommateur. L'affaire des chaussures a également illustré un autre problème qui se pose lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui est dans l'intérêt économique plus général de l'UE. Dans la majorité des cas, surtout ceux qui ne concernent pas des produits de consommation, l'impact des mesures antidumping sur les prix payés par le consommateur a toujours été négligeable. Néanmoins, il est important de réfléchir à la question de savoir si les intérêts du consommateur peuvent être mieux pris en compte dans les enquêtes antidumping et dans toutes mesures instituées, et comment.

2.1. Le critère de l'intérêt communautaire. L'Union européenne est l'un des rares utilisateurs d'instruments de défense commerciale à appliquer un critère de l'intérêt public sous forme de règle de l'intérêt communautaire avant d'instituer une mesure antidumping. En vertu de la règle de l'intérêt communautaire, des mesures ne peuvent être instituées que si la Commission estime que cela n'est pas contraire à l'intérêt général de l'économie de l'Union. Un tel critère n'est pas requis par l'accord antidumping de l'OMC, mais il s'est avéré être un facteur utile dans la pondération des intérêts dans les affaires d'antidumping.

Toutefois, d'aucuns prétendent que ce critère de l'intérêt communautaire est trop fortement pondéré en faveur des producteurs européens et qu'il ne tient pas suffisamment compte de l'impact des mesures sur les entreprises importatrices qui ont délocalisé une partie de leur production en dehors de l'Union. Certains s'inquiètent également de ce que les intérêts des consommateurs ne sont pas dûment pondérés, notamment lorsque des instruments de défense commerciale s'appliquent à des produits de consommation finis. Les instruments de l'Union visent principalement à remédier aux effets d'une concurrence déloyale, mais certaines affaires récentes ont également soulevé la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'appliquer le critère de l'intérêt communautaire pour déterminer l'impact des mesures sur la cohérence générale de la politique de l'Union. Par exemple, l'Union pourrait se demander si, dans certains cas, les mesures antidumping ne réduisent pas l'efficacité de l'aide au développement que l'Union accorde à un pays donné.

Question 4: L'UE devrait-elle revoir l'équilibre des intérêts existant actuellement entre les divers opérateurs économiques intervenant dans le critère de l'intérêt communautaire dans le cadre des enquêtes en matière de défense commerciale? A côté des intérêts de producteurs et leurs employés en Europe, comment devrions-nous prendre en compte les intérêts des entreprises qui ont conservé d'importantes activités et des emplois en Europe, même si elles ont transféré une partie de leur production en dehors de l'UE? Comment devrions-nous prendre en compte les intérêts des importateurs ou producteurs qui transforment les produits importés concernés?

Question 5: Devons-nous revoir la façon dont les intérêts des consommateurs sont mieux pris en compte dans les enquêtes en matière de défense commerciale? La Commission

devrait-elle être faire preuve de plus d'initiative en sollicitant le concours des associations de consommateurs? Comment un tel concours peut-il être pondéré? Comment l'impact des mesures de défense commerciale sur les consommateurs peut-il être évalué et suivi?

Question 6: *L'UE devrait-elle, dans le cadre des enquêtes en matière de défense commerciale, introduire dans l'évaluation de l'intérêt communautaire des considérations d'ordre plus général, comme par exemple la compatibilité avec d'autres politiques? En ce qui concerne la politique de développement, l'UE devrait-elle officiellement établir une différence entre les pays les moins développés et les pays en développement dans l'application des mesures de défense commerciale?*

Question 7: *Quels types d'analyse économique pourraient être utiles à ces évaluations?*

2.2. Utilisation du critère de l'intérêt communautaire pour affiner les mesures de défense commerciale. À l'heure actuelle, le critère de l'intérêt communautaire permet uniquement de déterminer si des mesures peuvent ou non être instituées. En principe, ce critère de rejet/acceptation ne permet pas d'utiliser l'analyse de l'intérêt communautaire aux fins de l'adaptation ou de la modification des mesures. Néanmoins, il conviendrait peut-être d'assouplir ce critère, du moment que tout ajustement des mesures n'affecte pas l'objectivité des résultats. Cet assouplissement se limiterait aux ajustements à la baisse par la règle du moindre droit de l'UE, en vertu de laquelle le droit antidumping est fixé au niveau de la marge de dumping ou de la marge de préjudice, si cette dernière est inférieure. Il pourrait également, en théorie, s'étendre à la possibilité d'exonérer certains produits des droits antidumping pour des raisons liées à l'intérêt communautaire.

Question 8: *Devrait-il être explicitement prévu que le niveau des mesures peut être revu à la baisse en fonction des résultats de l'analyse de l'intérêt communautaire dans le cadre des enquêtes en matière de défense commerciale? L'UE devrait-elle explicitement permettre l'exclusion de certains types de produit pour des raisons liées à l'intérêt communautaire? Dans l'affirmative, quels critères devraient être appliqués?*

2.3. À quel moment appliquer le critère de l'intérêt communautaire. Actuellement, l'application du critère de l'intérêt communautaire n'est prévue qu'après l'ouverture d'une enquête, au moment de déterminer les mesures. Les règles de l'OMC interdisant de rendre publiques les plaintes antidumping avant l'ouverture d'une enquête ne permettent pas d'utiliser le critère de l'intérêt communautaire pour évaluer la force d'une plainte initiale. Certaines parties prenantes ont toutefois suggéré que l'Union fasse pression pour que ces règles soient modifiées.

Question 9: *L'UE devrait-elle, dans le cadre des enquêtes antidumping et antisubventions, demander que les règles de l'OMC soient modifiées afin de permettre l'utilisation des critères de l'intérêt communautaire au stade de la plainte? Y a-t-il d'autres situations où l'utilisation du critère de l'intérêt communautaire serait indiquée – par exemple, avant l'ouverture d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures?*

2.4. Évaluation de la viabilité. La viabilité générale de l'industrie dans l'Union européenne est un élément analysé dans le critère de l'intérêt communautaire. Lorsqu'un secteur particulier présente de bonnes perspectives de viabilité, cet élément est un facteur important dont il est tenu compte au moment de décider s'il convient d'instituer des mesures de défense commerciale.

Question 10: *Les évaluations de la viabilité sont-elles un élément pertinent à prendre en compte lorsqu'il s'agit de décider de recourir aux instruments de défense commerciale? Dans l'affirmative, quels critères devraient être utilisés pour évaluer la viabilité des industries de l'Union dans le cadre des enquêtes en matière de défense commerciale, par exemple, le niveau de production, l'emploi ou la part de marché?*

PARTIE 3. Ouverture et conduite des enquêtes en matière de défense commerciale

Les parties prenantes ont cerné un certain nombre de domaines techniques relatifs à l'ouverture et à la conduite des enquêtes en matière de défense commerciale dans lesquels des modifications seraient susceptibles d'améliorer la proportionnalité, l'efficacité et l'équité des enquêtes de l'UE en matière de défense commerciale. Huit d'entre eux sont abordés ci-après:

3.1. Consultations précoces avec les pays tiers exportateurs. Bien que les règles de l'OMC interdisent d'entrer en contact avec les entreprises qui pourraient faire l'objet d'une enquête avant l'ouverture d'un dossier, certaines parties prenantes ont proposé qu'il soit possible d'entrer en contact avec les gouvernements des pays tiers exportateurs avant l'ouverture des enquêtes afin d'éviter les frictions politiques et de discuter des produits et des pratiques qui feront probablement l'objet d'une enquête.

Question 11: L'UE devrait-elle envisager de consulter les pays tiers exportateurs après réception des plaintes et avant l'ouverture des enquêtes antidumping?

3.2. L'utilisation de l'instrument antisubventions dans des économies en transition. La pratique actuelle ne prévoit pas l'ouverture d'enquêtes antisubventions lorsque ce sont des économies en transition qui sont impliquées, parce que les distorsions de coûts et de prix y sont généralisées. Toutefois, l'utilisation de l'instrument antisubventions pourrait être envisagée lorsque les entreprises concernées établies dans des économies en transition bénéficient du statut de société opérant dans les conditions d'une économie de marché.

Question 12: L'UE doit-elle plus précisément prévoir l'utilisation de l'instrument antisubventions dans les cas impliquant des entreprises qui, tout en étant implantées dans des pays à économie de transition, se sont vu octroyer le statut de société opérant dans les conditions d'une économie de marché?

3.3. Conditions de représentativité. L'UE impose certaines conditions qui doivent impérativement être remplies pour qu'une enquête en matière de défense commerciale puisse être ouverte. Aux termes des règles de l'OMC, une enquête n'est normalement ouverte que si les producteurs soutenant expressément la plainte représentent plus de 25% de la production totale du produit impliqué dans le marché concerné.

En vertu des règles actuellement en vigueur, les entreprises qui à la fois produisent et importent le produit dont il est allégué qu'il fait l'objet d'un dumping peuvent ne pas être prises en compte lors de l'évaluation de la représentativité. Cela a pour effet de réduire le nombre d'entreprises requis pour établir la représentativité dans une affaire donnée et d'exclure des entreprises qui pourraient contester une plainte. Certaines parties prenantes jugent ces « conditions de représentativité » trop faibles.

Question 13: L'UE devrait-elle, dans le cadre de procédures antidumping et antisubventions, modifier les « conditions de représentativité » pour la définition de l'industrie communautaire? Le niveau de soutien nécessaire à l'acceptation d'une plainte et donc à l'ouverture d'une enquête est-il approprié? Doit-on revoir la possibilité d'exclure des évaluations de la représentativité les entreprises qui importent ou qui ont un lien avec les exportateurs?

3.4. Les règles de minimis applicables au dumping, aux subventions et aux préjudices. En vertu des règles actuellement en vigueur, il existe des seuils en deçà desquels un dossier faisant l'objet d'une enquête est considéré comme n'étant pas suffisamment important pour mériter une intervention communautaire. La réglementation antidumping communautaire dispose qu'une enquête est clôturée lorsqu'il a été établi que la marge de dumping, en pourcentage des prix à l'exportation, est inférieure à 2% - c'est ce qu'on appelle le « seuil de minimis ».

Un seuil de minimis est également applicable dans la détermination du préjudice occasionné par des biens faisant l'objet d'un dumping. Aucune procédure n'est engagée contre un pays dont les importations représentent moins de 1% du marché de l'Union. Les seuils de minimis actuels peuvent être plus ou moins élevés selon l'impact économique potentiel des marges de dumping/subvention et des seuils de préjudice peu élevés.

Outre ces seuils exprimés en pourcentage, on pourrait envisager d'appliquer un deuxième « critère de minimis » en subordonnant l'ouverture d'une procédure à la valeur des importations en euros.

Question 14: L'UE devrait-elle modifier les seuils de minimis (en pourcentage et en termes absolus) qui s'appliquent actuellement au dumping et au préjudice dans les enquêtes en matière de défense commerciale?

3.5. Calcul des marges de dumping. L'enquête antidumping consiste en grande partie à déterminer les coûts de production et la valeur normale d'un produit sur le marché local. Certaines parties prenantes ont exprimé l'avis selon lequel l'UE ne tient pas suffisamment compte de la mesure dans laquelle de faibles volumes de production et de vente au stade du démarrage d'un produit peuvent fausser les coûts par unité et les faire paraître anormalement élevés, ce qui risque ensuite de gonfler les marges de dumping.

Question 15: La Commission devrait-elle redéfinir son approche des « coûts de démarrage » pour le calcul du dumping dans les enquêtes antidumping afin d'accorder aux exportateurs une « période de grâce » plus longue dans des situations de démarrage?

Question 16: Y a-t-il d'autres modifications qu'il conviendrait d'envisager d'apporter à la méthode de calcul de la marge de dumping dans les enquêtes antidumping - par exemple, les règles permettant de vérifier s'il s'agit d'opérations commerciales normales?

3.6. Traitement des nouveaux exportateurs. Certaines parties prenantes ont proposé d'affiner les dispositions sur le traitement des nouveaux exportateurs qui commencent à exporter des biens alors qu'une enquête est en cours. Les nouveaux exportateurs posent un problème dans la mesure où les conclusions à leur égard reposent sur un nombre très limité d'opérations. Actuellement, la Commission ne peut se pencher sur les dossiers impliquant de nouveaux exportateurs qui commencent leurs activités commerciales durant l'enquête que dans le cadre d'un réexamen au titre de nouveau venu.

Question 17: L'UE devrait-elle redéfinir les dispositions sur le traitement des nouveaux exportateurs dans les enquêtes antidumping et antisubventions? L'UE devrait-elle

prévoir la possibilité de traiter plus rapidement les nouveaux venus qui commencent leurs activités commerciales durant l'enquête de l'affaire principale?

3.7. Plans de restructuration. Certaines parties prenantes pensent que les producteurs de l'Union devraient être tenus de présenter un plan de restructuration avant de bénéficier de mesures antidumping. D'autres sont d'avis que lorsque les problèmes d'une industrie sont la conséquence directe de pratiques commerciales déloyales, il ne devrait pas y avoir d'obligation de restructuration.

Question 18: La preuve qu'une industrie de l'UE procède à une restructuration est-elle pertinente dans les enquêtes antidumping et antisubventions? Dans l'affirmative, de quelle façon et à quel stade?

3.8. Participation des PME. De nombreuses parties prenantes pensent qu'il est difficile pour une PME de solliciter l'ouverture d'enquêtes en matière de défense commerciale et d'y participer en raison de leur complexité et de leurs coûts élevés.

Question 19: Quels sont les obstacles particuliers qui empêchent les PME de participer aux enquêtes en matière de défense commerciale et que peut-on faire pour y remédier?

PARTIE 4. La forme, le calendrier et la durée des mesures de défense commerciale

Les parties prenantes ont relevé un certain nombre de points relatifs à l'imposition, à la forme, à la durée et à l'expiration des mesures de défense commerciale susceptibles d'être redéfinis. Nous en abordons quatre dans cette partie.

4.1. Le calendrier des mesures provisoires. Certaines parties prenantes ont soulevé la question de l'adoption plus rapide des mesures antidumping provisoires. Actuellement, elles sont adoptées par la Commission entre deux et neuf mois après l'ouverture d'une enquête si des éléments de preuve préliminaires semblent établir l'existence de pratiques de dumping préjudiciables.

Question 20: Sachant que tout raccourcissement des délais est susceptible de nuire à la conduite et à la transparence des enquêtes, l'UE devrait-elle envisager de raccourcir les délais dans lesquels elle est tenue, dans le cadre des enquêtes antidumping et antisubventions, de décider si elle institue ou pas des mesures provisoires? Ces délais devraient-ils être assouplis?

4.2. Forme, calendrier et durée des mesures. De nombreuses parties prenantes ont affirmé que l'UE devrait disposer d'un éventail de mesures plus large que celui se limitant aux droits standard *ad valorem*, aux droits fixes, aux prix minimaux et aux engagements en matière de prix. Cela permettrait de traiter avec davantage de flexibilité les cas complexes qui impliquent d'importants produits de consommation. Par exemple, la Commission devrait-elle, de façon générale et dans la mesure où les obligations internationales de la Communauté le lui permettent, avoir la possibilité d'appliquer un droit qui s'échelonne progressivement ou en fonction du volume des importations, de sorte à laisser au marché le temps de s'adapter?

Certaines parties prenantes ont également déclaré que les mesures devraient tenir compte de leur impact sur les produits qui ont été commandés bien avant l'adoption des mesures ou qui sont en cours d'expédition au moment où les mesures sont adoptées.

Actuellement, les mesures sont normalement en vigueur pendant cinq ans – le maximum imposé par l'OMC. Il a été suggéré de raccourcir la durée des mesures en fonction, par exemple, du type de produit, de la situation du marché ou des caractéristiques d'une industrie. La durée des mesures instituées à l'issue d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures peut également être raccourcie.

Question 21: L'UE devrait-elle davantage recourir à des mesures plus flexibles dans le cadre des enquêtes antidumping et antisubventions?

Question 22: Les mesures dont l'UE dispose dans le cadre des enquêtes antidumping et antisubventions devraient-elles être redéfinies afin de mieux tenir compte des produits dont le délai de commande ou d'expédition est long? Dans l'affirmative, comment devraient-elles l'être?

Question 23: Devrait-il être explicitement prévu de pouvoir réduire la durée des mesures définitives instituées dans le cadre des enquêtes antidumping et antisubventions à moins de 5 ans? Dans l'affirmative, dans quel type de situation une durée plus courte se justifierait-elle?

4.3. Remboursement des droits après un réexamen au titre de l'expiration des mesures. Actuellement, les mesures arrivent à expiration après cinq ans, à moins qu'il soit procédé à un réexamen au titre de leur expiration avant cette date. Durant l'enquête qui s'ensuit (et qui peut durer jusqu'à 15 mois au-delà de la période de cinq ans), les mesures restent en vigueur. Si à l'issue du réexamen au titre de leur expiration, il est établi que les mesures ne doivent pas être maintenues, il pourrait être envisagé de rembourser tous droits prélevés au-delà de la période « normale » de cinq ans. On pourrait également envisager de procéder à un réexamen au titre de l'expiration des mesures avant que ces dernières n'arrivent à échéance, auquel cas le problème du remboursement ne se pose plus.

Question 24: Les droits prélevés au-delà de la période de cinq ans dans le cadre des enquêtes antidumping et antisubventions devraient-ils être remboursés si, à l'issue du réexamen au titre de l'expiration des mesures, il est établi qu'elles ne doivent plus être maintenues?

Question 25: Les réexamens au titre de l'expiration des mesures, dans le cadre des enquêtes antidumping et antisubventions, devraient-ils être programmés pour se terminer au cinquième anniversaire des mesures, au lieu de commencer à cette date?

4.4. Des seuils plus élevés pour les réexamens au titre de l'expiration des mesures. Certaines parties prenantes pensent que les mesures antidumping sont trop aisément renouvelées. En application des règles de l'OMC et de l'UE, l'industrie doit démontrer qu'il y a « probabilité de réapparition d'un dumping préjudiciable ». Un seuil plus élevé pour l'industrie pourrait consister à devoir démontrer qu'il y a un « risque nettement prévisible et imminent de préjudice ».

Question 26: L'UE devrait-elle accroître les seuils pour les examens au titre de l'expiration des mesures dans le cadre des enquêtes antidumping et antisubventions? Par exemple, devrait-elle envisager de substituer la norme du « risque de préjudice » à celle de la « probabilité de réapparition »?

PARTIE 5. Transparence dans les enquêtes en matière de défense commerciale

Une véritable transparence est cruciale pour la crédibilité des instruments de défense commerciale. Les règles de l'UE constituent un juste milieu entre la nécessité de transparence dans la gestion des enquêtes et la nécessité de respecter la confidentialité des informations commerciales. La qualité de l'analyse et des propositions qui en découleront dépend sensiblement de la qualité des informations confidentielles fournies dans le cadre de l'enquête. Les parties prenantes ont mis en avant un certain nombre de moyens susceptibles de permettre à la Commission européenne de néanmoins améliorer la transparence des enquêtes en matière de défense commerciale. Quatre des aspects relatifs à la transparence sont abordés ci-après:

5.1. Conseiller-auditeur. Les règles de l'UE en vigueur prévoient la possibilité pour les parties intéressées de solliciter une audition. Certaines parties ont fait valoir qu'un conseiller-auditeur permettrait aux parties dans une enquête en matière de défense commerciale de mieux exercer leur droit à être entendues et garantirait le respect des droits des parties.

Question 27: La Commission va bientôt créer le poste de conseiller-auditeur pour les enquêtes en matière de défense commerciale – quelles fonctions précises devrait-il exercer?

5.2. Auditions publiques pour les décisions concernant les demandes de statut de pays à économie de marché. Certains pays ne sont pas considérés comme des économies de marché aux fins des enquêtes en matière de défense commerciale – la Chine et le Viêt Nam, par exemple. Ces pays peuvent se voir attribuer le statut d'économie de marché s'ils remplissent pleinement certains critères techniques. Étant donné l'importance, la complexité et la sensibilité politique des décisions d'octroi du statut de pays à économie de marché, de nombreuses parties prenantes recommandent de tenir des auditions publiques avant que la Commission ne propose d'octroyer ce statut à un pays.

Question 28: La Commission devrait-elle tenir des auditions publiques dans le cadre des enquêtes antidumping avant de se prononcer sur une demande de statut de pays à économie de marché?

5.3. Mêmes règles pour tous en ce qui concerne l'accès aux informations. Les parties prenantes se sont dites préoccupées par l'incertitude que causent les rumeurs quant à d'éventuelles plaintes ou enquêtes. La question de savoir s'il y avait moyen de rendre les travaux du comité consultatif antidumping plus transparents a été soulevée.

Question 29: Devrait-il y avoir une plus grande ouverture dans les travaux du comité consultatif antidumping, par exemple par la publication de l'ordre du jour et/ou des comptes rendus d'audience de ses réunions?

5.4. Meilleur accès aux dossiers non confidentiels. Actuellement, si les parties souhaitent consulter le dossier non confidentiel d'une enquête antidumping, elles doivent se rendre en personne dans les locaux de la Commission européenne. Il serait possible de permettre l'accès à ces pièces en ligne. Mais il se pourrait que certaines parties prenantes déplorent cette large diffusion des informations non confidentielles des entreprises.

Question 30: Serait-il souhaitable que les dossiers non confidentiels dans les enquêtes en matière de défense commerciale soient accessibles sur l'internet? Des solutions intermédiaires seraient-elles plus indiquées – par exemple, la publication d'un index du dossier?

PARTIE 6. Processus institutionnel

Quand bien même l'utilisation des instruments de défense commerciale peut être politiquement très sensible, leur crédibilité dépend de la mesure dans laquelle leur utilisation est transparente, prévisible et soumise à un examen rigoureux. Les décisions qui sont prises doivent reposer sur les résultats issus des enquêtes. La structure institutionnelle actuelle, telle que définie par les règlements de base de l'UE sur les instruments de défense commerciale, répartit les responsabilités entre la Commission et le Conseil. Les décisions sont susceptibles d'être revues par la Cour de justice européenne et doivent aussi impérativement être conformes aux obligations que l'OMC impose à l'Union. Ce cadre institutionnel a toujours bien fonctionné, mais certaines parties prenantes s'inquiètent de ce qu'il permette quelquefois de prendre des décisions qui sont influencées par des facteurs qui ne sont pas toujours directement liés aux faits établis par l'enquête elle-même.

Question 31: Les dispositifs institutionnels actuellement en place pour l'institution de mesures antidumping, antisubventions et de sauvegarde doivent-ils être maintenus? Y a-t-il moyen d'améliorer la façon dont ces décisions sont prises?

Participation à la consultation sur le présent Livre vert

Toutes les parties intéressées, y compris le Parlement européen et les États membres, sont invitées à présenter leurs observations sur les questions soulevées dans le présent Livre vert. Un questionnaire structuré est accessible en ligne à l'intention des participants. La Commission souhaite recevoir les points de vue de tous les acteurs intéressés, y compris des administrations publiques des pays tiers.

La Commission invite les participants à soulever toutes questions relatives aux instruments de défense commerciale européens qui ne sont pas directement abordées ci-avant.

***Question 32:** Y a-t-il un autre aspect des instruments de défense commerciale de l'Union européenne que vous voudriez que l'on aborde?*

On trouvera les formulaires de réponse de la consultation à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/comu061206_en.htm

Les réponses au questionnaire doivent parvenir à la Commission le 31 mars 2007 au plus tard. Les observations reçues seront diffusées en ligne, sauf s'il y a une demande de traitement confidentiel, auquel cas seule figurera une indication sur le participant à l'origine de l'observation. À la fin de la période de consultation, les services de la Commission ont l'intention d'organiser un séminaire avec les parties prenantes. À l'issue de ce débat public, la Commission communiquera les résultats de la consultation et déterminera s'il y a lieu de prendre de nouvelles mesures.