



HAL
open science

Le dumping en Europe et aux Etats-Unis

Ghislain Brocart, Philippe Knoche

► **To cite this version:**

Ghislain Brocart, Philippe Knoche. Le dumping en Europe et aux Etats-Unis. Sciences de l'Homme et Société. 1995. hal-01909776

HAL Id: hal-01909776

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909776>

Submitted on 31 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

***LE DUMPING EN EUROPE
ET AUX ÉTATS UNIS***

Ghislain Brocart

Philippe Knoche



[207]

École des Mines de Paris
Corps Techniques de l'État
1995

Introduction

Le dumping touche de près ou de loin un grand nombre de thèmes qui se distinguent souvent par leur actualité, dans un univers où la mondialisation et les échanges internationaux sont devenus des facteurs tout aussi importants que les politiques propres des États. Parmi ces thèmes citons entre autres:

- La sensibilité à des pratiques concurrentielles jugées déloyales, qu'elles soient dumping de prix, dumping social, dumping environnemental ou dumping monétaire, que beaucoup n'hésitent pas à dénoncer comme les causes profondes des déficits économiques et sociaux en tout genre
- Le débat plus vaste entre libre-échangistes et protectionnistes ranimé par la conclusion de l'Uruguay Round et la signature des accords de Marrakech en 1994
- La politique commerciale volontariste des États Unis caractérisée par l'utilisation importante de mesures unilatérales, notamment lors du contentieux récent contre le Japon au sujet de pièces détachées automobiles
- Le débat sur la mise en place au niveau de la Communauté Européenne d'une véritable politique commerciale commune, alors que la majorité des États membres se refusent à envisager une politique industrielle européenne
- La problématique plus générale de la construction européenne, du rôle des différentes institutions et des modalités des prises de décision

Sans intervenir a priori dans ces débats passionnels, il paraissait nécessaire de se consacrer à l'étude de la matière elle-même, du côté physique et palpable du dumping. Bien sûr notre analyse prendra forme et nous positionnera peut être dans les débats évoqués, mais il ne s'agit pas de notre but premier.

Après avoir exposé les concepts généraux et les pratiques du dumping, de la défense que constitue l'antidumping, nous présenterons ce qu'est l'antidumping dans les faits aux États Unis et en Europe. Ceci nous amènera dans une dernière partie à nous interroger sur l'avenir de cet instrument de politique commerciale en Europe, son utilité et ses possibilités d'évolution.

Première Partie
Dumping et commerce international

A) Le dumping

1) Définition

a) Le principe

La définition de base du concept est que constitue un dumping le fait pour une entreprise d'exporter vers un pays tiers un produit à un prix inférieur au prix qu'elle pratique sur le marché intérieur. Cette différence constitue une discrimination de prix à l'échelon international, qui est le principe fondamental du dumping, illustrée par la figure I.1.

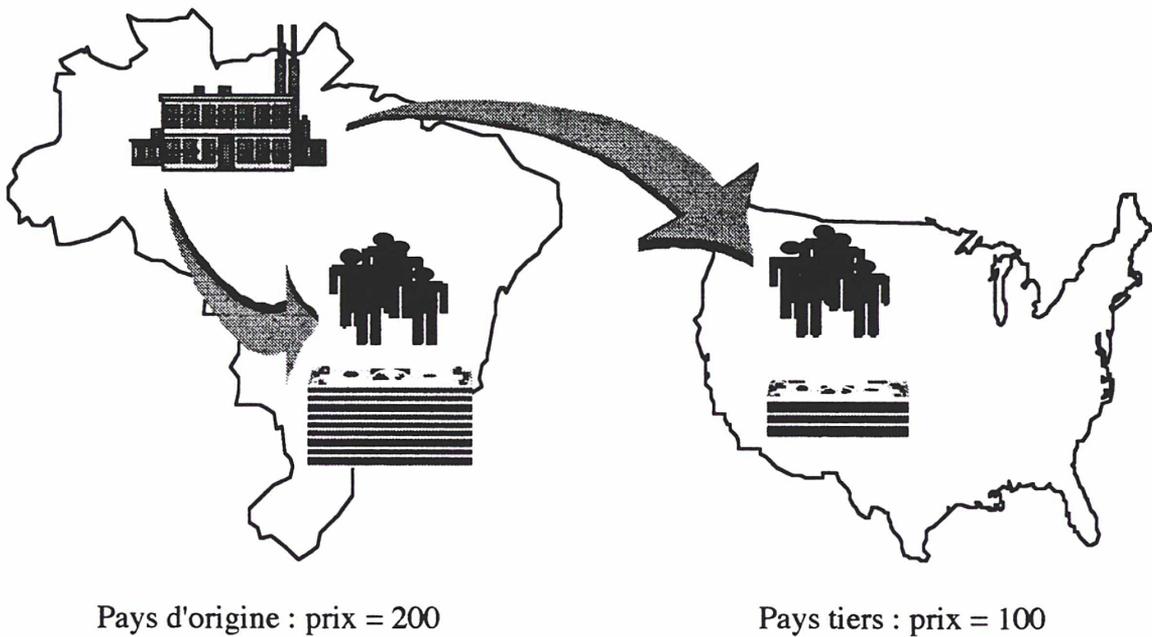


Figure I.1 : Le dumping discrimination de prix au niveau international

b) Historique

Un rapide historique explique cette définition mais aussi les autres sens que peut prendre le mot. Le terme "dumping" vient du verbe anglais *to dump* qui signifie "déblayer", "jeter bas", et en argot "verser sur le carreau d'une mine le contenu d'un wagonnet", d'où par extension "se débarrasser d'un stock de marchandises à tout prix".

De fait on assimile très souvent à du dumping toutes les pratiques se traduisant par des ventes à bas prix, que ce soit dans le cadre de soldes ou rabais massifs ou même d'opérations commerciales classiques. Cette manière de raisonner, bien que très fréquente, ne peut être poussée bien loin puisque l'on ne dispose pas de critères pour quantifier les niveaux de prix. Il faut surtout retenir de l'idée originelle le concept de vendre à perte, par un canal commercial spécifique, une partie de la production, tandis que l'autre partie est vendue avec bénéfice. Si l'on se place sur le plan international on a pratiquement la définition rigoureuse du dumping.

De telles pratiques de dumping sont apparues dans le commerce international dès le dix-neuvième siècle, alors que le cartel allemand de l'acier vendait ses produits deux fois moins cher au Royaume Uni qu'en Allemagne. Plus généralement à travers le monde de grands trusts essayaient de trouver de nouveaux marchés à l'étranger pour utiliser leurs larges capacités de production et adoptaient donc des politiques de prix agressives. Les premiers dispositifs antidumping ont d'ailleurs été institués au début du vingtième siècle au Canada, cible toute désignée des trusts américains, en 1903, puis en Australie et en Nouvelle Zélande en 1905, en France en 1910, au Japon en 1911. De plus les États disposaient alors à leur gré de leurs tarifs douaniers, ce qui permettait de lutter contre le dumping sans outil spécifique.

La Société des Nations s'est saisie du problème entre les deux guerres mais les travaux qui ont été menés dans ce cadre sont restés d'ordre strictement doctrinal. Ils ont cependant consacré la signification du concept de dumping que l'histoire des échanges avait élaboré, si bien que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) entré en vigueur en 1948 n'a eu qu'à reprendre le principe du dumping comme discrimination de prix sur le plan international, tel que défini plus haut.

c) Les autres dumpings

Du fait de l'ambivalence de l'étymologie anglaise même, le mot dumping continue pourtant à être utilisé avec des sens distincts de celui qui est précisé par le GATT, que nous appellerons dumping de prix en cas de risque de confusion. On parle ainsi entre autres des "dumpings" suivants :

- dumping social : c'est le fait pour les entreprises d'un pays donné de pouvoir vendre leur production à bas prix, aussi bien sur leur marché qu'à l'exportation, grâce au faible coût de la main d'oeuvre, voire à l'utilisation d'enfants, d'esclaves ou de prisonniers non payés, c'est-à-dire en général des conditions de rétribution des personnels bien moins coûteuses que dans les pays occidentaux

- dumping environnemental : les entreprises du pays ont là aussi des coûts faibles par rapport à leurs concurrents occidentaux en raison de l'absence de préoccupation écologique et environnementale dans leurs sites de production

- dumping monétaire : les entreprises d'un pays donné sont avantagées à l'exportation par le faible niveau de leur monnaie (par rapport à un taux de change "normal" correspondant par exemple à la parité des pouvoirs d'achat), considérée comme sous-évaluée

De l'idée originelle ces trois cas de dumping ne retiennent de fait que le bas prix et non l'idée de ventes dans des circonstances différentes. D'ailleurs ces trois pratiques ne constituent pas de discrimination entre les clients, puisque les prix relativement bas peuvent être les mêmes sur le marché d'origine et à l'exportation - à moins que ne soit pratiqué en sus un dumping de prix. Les prix bas pratiqués correspondent à une structure de coûts plus favorable, le faible niveau des salaires, l'absence de protection réelle de l'environnement et la sous-évaluation de la monnaie pouvant être finalement considérés comme des avantages comparatifs pour ces pays.

Cette différence essentielle entre dumping de prix et autres "dumpings" a été consacrée par le GATT, qui condamne le premier dès 1948, alors qu'il n'est rien dit des autres. En revanche d'autres pratiques discriminatoires sont dénoncées au même titre que le dumping de prix : les subventions à l'exportation, voire toutes les subventions en dehors d'un cadre bien précis, les barrières commerciales quantitatives et plus généralement non tarifaires, et toute discrimination entre les pays en général.

Nous nous sommes restreints dans le cadre de cette étude à cette définition internationalement reconnue du dumping comme fait d'exporter à un prix inférieur au prix sur le marché d'origine, pour deux raisons essentielles : parce qu'elle est rigoureuse tout d'abord, à la différence des autres dumpings, dont il est très difficile de cerner précisément les contours, mais aussi parce qu'elle a le mérite de délimiter un certain type de problèmes en matière de commerce international, à savoir des pratiques commerciales dites déloyales, qui sont fondamentalement différentes d'autres pratiques aussi souvent qualifiées de dumping. Ceci ne nous empêchera cependant pas de considérer le dumping dans le cadre des échanges entre États et donc de considérer tous les facteurs pertinents.

2) Les raisons du dumping

a) Les conditions du dumping

Le fait pour une entreprise de pouvoir demander pour un bien un prix à l'exportation et un prix différent à l'intérieur du pays est essentiellement lié à l'existence de marchés à concurrence imparfaite. Plus précisément deux conditions doivent être réunies :

- l'industrie se trouve en situation de concurrence imparfaite sur le marché intérieur, si bien que les entreprises peuvent fixer leur prix plutôt qu'elles ne doivent

prendre les prix du marché comme donnés. Cela peut être le fait d'un monopole ou d'un oligopole protégé d'une manière ou d'une autre de la concurrence internationale.

- les marchés sur lesquels l'industrie opère, c'est-à-dire le marché intérieur et les marchés d'exportation sont segmentés, les marchandises peuvent être affectées de manière certaine à l'une des destinations, sans possibilité d'apparaître sur l'autre destination. Cela suppose en particulier l'isolement du marché intérieur et permet d'adopter deux politiques de prix indépendantes sur les deux marchés.

Ces deux conditions peuvent être réunies lorsque le marché intérieur est isolé des échanges internationaux par des barrières tarifaires ou non tarifaires, puisque la concurrence est alors souvent imparfaite (monopole ou oligopole), et que la segmentation est bien réelle.

Lorsque ces conditions sont réalisées, une entreprise de l'industrie du pays isolé aura pratiquement toujours intérêt à pratiquer un dumping à l'exportation, en suivant un processus tout à fait rationnel de maximisation du profit.

b) Illustrations

Un premier exemple¹ permet de donner corps à ce processus. Considérons une firme qui vend 1000 unités d'un bien à l'intérieur, à un prix de 20\$, et 100 unités à 15\$ à l'exportation. On aurait tendance à croire qu'il est plus profitable d'accroître les ventes intérieures plutôt que les exportations, mais c'est la situation inverse qui s'impose. Supposons par exemple que dans les deux marchés la vente d'une unité supplémentaire demande de baisser le prix de 0,01\$. On a les bilans suivants, selon que l'on réduit le prix à l'exportation ou sur le marché intérieur :

| | à l'exportation | sur le marché intérieur |
|-----------------------------------|---------------------|-------------------------|
| gain lié au volume supplémentaire | 14,99\$ | 19,99\$ |
| perte liée à la baisse de prix | 100x0,01\$ = 1\$ | 1000x0,01\$ = 10\$ |
| gain total | 13,99\$ | 9,99\$ |

Il est donc ici plus profitable d'accroître les ventes à l'exportation, en accentuant encore le dumping, pour obtenir finalement un profit plus élevé. Cet exemple montre tout l'intérêt pour l'entreprise de la segmentation des deux marchés, qui lui permet d'accroître ses ventes tout en se garantissant un bon prix pour une part importante d'entre elles. Par rapport à l'exemple, les élasticités au prix sont souvent plus

¹ exemple emprunté à Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld *International Economics : Theory and Policy*, opus cité p.171.

importantes à l'étranger du fait de la relative captivité des consommateurs sur le marché intérieur, ce qui rend le dumping d'autant plus intéressant.

Un second exemple² permet d'illustrer l'apparition du dumping. Considérons une entreprise produisant 1000 unités, supportant des coûts fixes de 7000 et des coûts variables de 3 par unité, soit un point mort à un prix de 10. Supposons par exemple qu'elle ne parvienne à vendre que 800 unités à un prix de 8,75 sur le marché intérieur, ce qui laisse une perte de 2400. Exporter en dumping à l'étranger pourra permettre :

- d'utiliser la pleine capacité de production, ainsi que la main d'oeuvre en exportant 200 unités à un prix de 3, sans accroître les pertes

- de diminuer les pertes, en plus de maintenir la production et l'emploi, en exportant les 200 unités à un prix de 6 : la perte passe à 1800

- d'augmenter la production, voire l'emploi, en exportant 800 à un prix de 6, ce qui ramène le coût de revient global à 7,4, rend toutes les ventes profitables et assure un bénéfice net à l'entreprise.

Cet exemple montre qu'une entreprise, quels que soient ses résultats sur le marché intérieur, aura toujours intérêt, du point de vue micro-économique, à vendre à l'étranger à un prix supérieur ou égal au coût variable, c'est-à-dire à un prix largement inférieur au prix du marché intérieur.

c) Un modèle micro-économique du dumping

Les figures I.2 et I.3 permettent de généraliser les exemples précédents en formalisant le processus d'engagement dans le dumping suivant une logique d'optimisation. La figure I.2 illustre le cas d'une entreprise en situation de monopole sur son marché, sans recours à l'exportation : elle produit une quantité Q_{NORM} , telle que la recette marginale, c'est-à-dire l'excédent de chiffre d'affaires par unité supplémentaire, soit égale au coût marginal. Le prix P_{NORM} est alors donné par la courbe de demande D_{DOM} . Le profit est donné par la surface DGHI comprise entre le coût marginal et le prix P_{NORM} .

La figure I.3 introduit la possibilité des exportations à un prix P_{EXP} donné, l'entreprise étant libre de choisir la quantité exportée. La courbe de recette marginale est modifiée, puisque pour les quantités supérieures à Q_{DOM} la recette marginale apportée par les ventes à domicile est inférieure à la recette amenée par les ventes à l'exportation, égale à P_{EXP} . L'intersection de la nouvelle courbe de recette marginale, en gras, et de la courbe du coût marginal, donne la quantité produite totale, dont se déduit la quantité exportée Q_{EXP} . Le prix P_{DOM} sur le marché intérieur est donné par la courbe de demande pour la quantité Q_{DOM} . Le profit est la somme des deux surfaces CDEF et ABC.

² exemple tiré du Onzième rapport de la Commission au Parlement Européen sur les activités antidumping et antisubventions de la Communauté (1992), opus cité, annexe S.

Figure I.2
Monopole
sans exportations

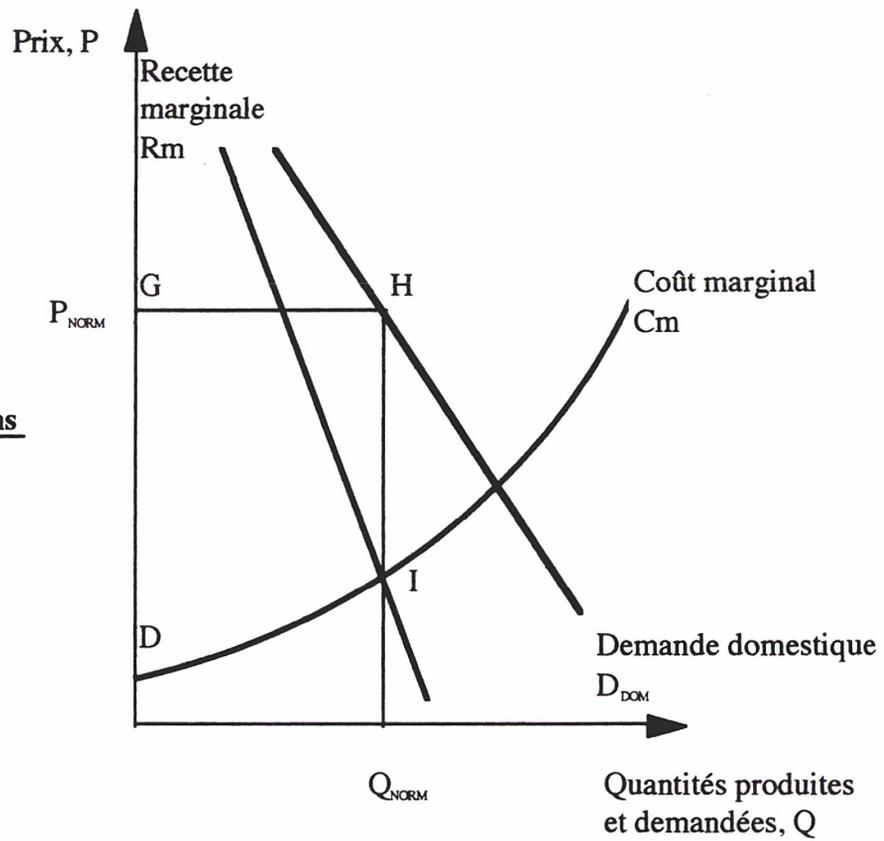
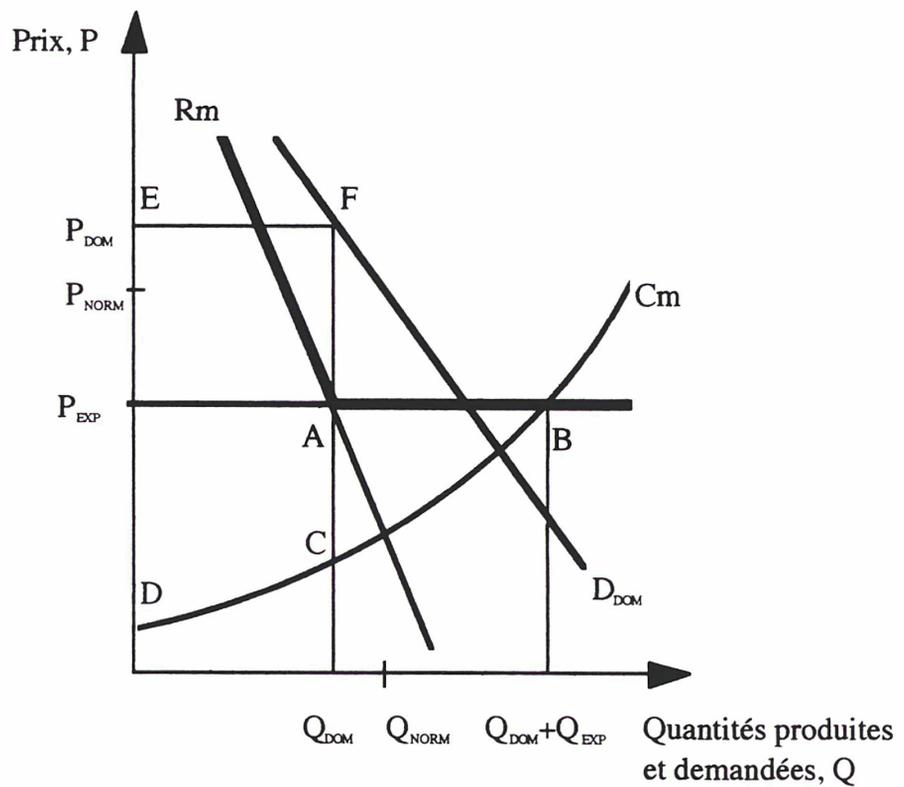


Figure I.3
Monopole avec
exportation



La lecture de ces graphes permet de formuler les conclusions suivantes :

- l'entreprise exporte les produits à un prix inférieur au prix qu'elle pratique sur le marché intérieur : c'est le dumping de prix

- elle réalise un profit plus important grâce à ces exportations en dumping, car elle produit plus et vend dans des conditions plus rentables

- les consommateurs du marché intérieur paient le produit non seulement plus cher que les consommateurs des pays tiers, mais aussi plus cher qu'en l'absence d'exportation.

Ce sont de fait les caractéristiques théoriques du dumping de prix, dont on voit qu'il est la conséquence logique d'un processus de maximisation du profit compte tenu de certaines conditions (concurrence imparfaite et segmentation des marchés).

d) Les différents types de dumping

Ce modèle micro-économique simplifié ne décrit cependant que partiellement la réalité, bien qu'il mette en évidence les mécanismes et les principes. On a de fait l'habitude de répertorier différents types de dumping. Même si les catégories fines sont très variables, on peut distinguer trois grands types de dumping :

- le dumping des pays à commerce d'État : il s'agit d'un cas singulier, mais qui représente des pratiques nombreuses. Le prix pratiqué sur le marché intérieur de ces pays n'est pas considéré comme reflétant la réalité des coûts et encore moins comme le résultat de la confrontation de l'offre et de la demande. On est donc amené à construire un prix normal. Si l'exportation se fait à un prix inférieur, il y a dumping.

- les dumpings cycliques : ils sont liés aux récessions et aux excédents de capacité qu'elles entraînent du fait de la restriction de la demande intérieure, qui font naître la tentation d'exporter à bas prix la production excédentaire. Cette solution est particulièrement tentante dans les cas d'industries très capitalistiques comme la sidérurgie ou la chimie supportant des coûts fixes importants : une fois ces coûts supportés il est toujours intéressant d'exporter à un prix supérieur ou égal au coût marginal, comme le montrait le deuxième exemple. Cette pratique est bien décrite par la théorie, elle est caractérisée par son caractère temporaire.

- les dumpings stratégiques : l'aspect commercial de la pratique de prix relativement bas est alors déterminant. L'intention est en effet d'acquérir par une politique de prix agressive une part de marché importante dans les pays tiers, lors de l'introduction d'un nouveau produit ou dans le cas d'un produit mûr, voire dans certains cas de causer la faillite de tous les producteurs locaux ne pouvant survivre avec les prix imposés (on parle alors de dumping prédateur) pour se trouver finalement en situation de monopole. La discrimination de prix est dans ce cas essentielle pour le dumper qui peut d'autant plus se permettre de baisser les prix à l'exportation qu'il peut les maintenir

élevés sur son marché intérieur. Les avantages intrinsèques du dumping sont donc utilisés dans une vision stratégique.

Trois exemples concrets, le magnésium, les cassettes audio et les composants électroniques, détaillés au paragraphe suivant, permettent d'illustrer ces pratiques.

e) Le cas du dumping monétaire

Nous avons dans un premier temps distingué le dumping de prix des autres types de dumping et en particulier du dumping monétaire. Mais l'analyse de l'apparition du dumping et du rôle qu'y joue la fermeture, l'isolement d'un marché d'une manière ou d'une autre, pourrait amener à reconsidérer partiellement cette distinction, même si cela n'a encore jamais été fait par un texte international ou national. En effet la sous-évaluation d'une monnaie est une manière d'isoler un marché, en déconnectant les réalités économiques du marché intérieur et du marché extérieur. Pour juger s'il y a dumping, il faudrait comparer le prix à l'exportation avec le prix intérieur mais en tenant compte de la sous-évaluation de la monnaie, du fait que la parité de pouvoir d'achat n'est pas respectée et que donc ce prix intérieur n'est pas une valeur normale. Après avoir réévalué ce prix, puisqu'il permet d'acheter plus que ce que sa conversion au cours officiel permettrait d'acheter à l'étranger, on constate que les éléments de la discrimination de prix, c'est-à-dire du dumping de prix, sont réunis. Le dumping monétaire serait ainsi une forme cachée de dumping de prix.

Outre le cas très spécifique du dollar, on ne considère cependant que deux monnaies comme volontairement sous-évaluées, à Taiwan et en Corée. Il faut de plus souligner l'ampleur des conséquences des manipulations de monnaie, notamment en ce qui concerne le financement de la dette des États par l'étranger. Déterminer le niveau normal d'une monnaie en temps réel, qui prenne en compte tous les facteurs pertinents, est un exercice presque insoluble, même si l'on considère la parité de pouvoir d'achat comme un indicateur valide sur le long terme. Le temps est donc long avant que le dumping monétaire ne reçoive la même attention que le dumping de prix, même si leurs conséquences sont sur le fond similaires.

3) Exemples concrets de dumping

a) Le cas du magnésium

La figure I.4 permet de caractériser cet exemple de dumping en provenance de pays à commerce d'État, les États impliqués étant la Russie, l'Ukraine et le Kazakhstan. La graduation de l'axe des ordonnées n'est donnée qu'à titre indicatif.

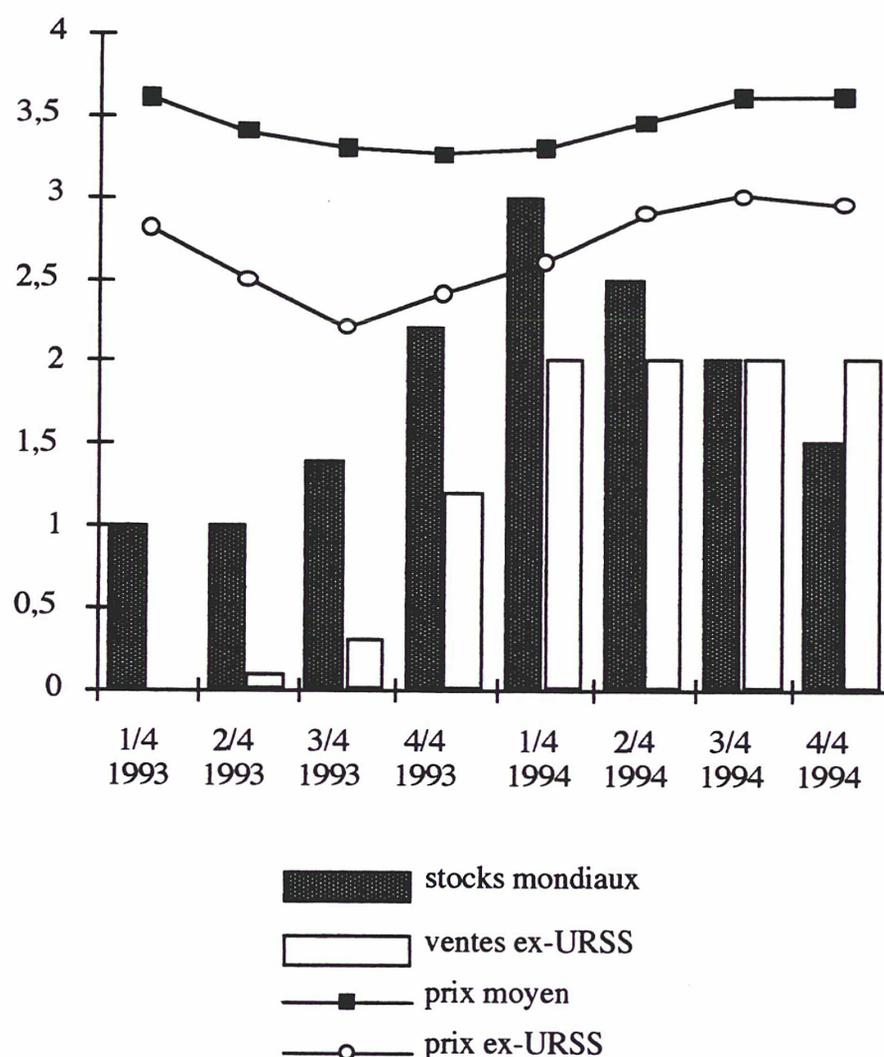


Figure I.4 : Évolution des prix, des stocks et des ventes de magnésium en Europe

L'évolution des prix russes met en évidence le dumping : sans que rien dans les conditions de production locales n'ait changé, des livraisons de magnésium russe font leur apparition sur le marché européen à des prix déifiant toute concurrence puisqu'inférieurs de 30 % aux prix des producteurs occidentaux. Grâce à ces prix les exportations russes connaissent une brusque envolée à la fin de 1993 et au début de 1994, qui laisse présager le pire aux producteurs européens, d'autant plus que l'ex-URSS dispose de larges capacités de production. Des plaintes antidumping sont déposées en Europe et aux États Unis. Cependant ces exportations se stabilisent en 1994 alors que leurs prix remontent légèrement tout en restant inférieurs aux prix européens. En 1995 elles diminuent alors que les prix du magnésium remontent brusquement du fait de la reprise mondiale qui dope la demande de magnésium, au point que l'offre de produit a du mal à suivre.

L'explication de cette brusque apparition du magnésium russe, puis de son éclipse relative est typiquement liée aux caractéristiques propres des pays à commerce d'État : après l'écroulement de l'URSS, les industriels russes voient dans l'exportation la possibilité d'écouler leurs produits en échange de devises fortes extrêmement précieuses dans un contexte de dévaluation accélérée et d'hyperinflation. C'est ainsi qu'une partie des stocks stratégiques va être vendue à bas prix en Europe et aux États Unis durant l'année 1994. Le magnésium est en effet utilisé par l'industrie du titane, dont on connaît par ailleurs l'importance pour le complexe militaro-industriel, en particulier du fait des applications dans la construction des sous-marins. C'est pourquoi l'URSS disposait de capacités de production et de stocks stratégiques importants. Au début 1995, alors que la Russie reprend conscience de la nécessité de maintenir ses armements, les producteurs de magnésium auraient reçu pour consigne de reconstituer les stocks stratégiques, ce qui expliquerait la quasi-disparition du dumping.

L'autre caractéristique de ces exportations est évidemment leur prix extrêmement bas, très inférieur aux coûts de revient des producteurs occidentaux. Trois raisons, communes à tous les dumpings en provenance de pays à commerce d'État, permettent d'expliquer ces bas prix :

- les conditions économiques de la production ne sont pas des conditions de marché : malgré la libéralisation une large partie de l'économie reste subventionnée, directement par le biais de crédits illimités accordés par la Banque Centrale, indirectement par l'intermédiaire de coûts de l'énergie, du transport, des matières premières eux-mêmes irréalistes. Les coûts de production sont donc anormalement bas, et ne peuvent, plus généralement, pas être considérés comme de véritables coûts.

- la formation du prix se fait dans la pratique de manière totalement indépendante des coûts de production, aussi bas soient-ils, du fait de l'absence de raisonnement micro-économique et plus pragmatiquement de comptabilité analytique.

- le but du prix est essentiellement d'écouler une production en échange de devises fortes, aussi la sous-cotation par rapport aux producteurs occidentaux est-elle nécessaire pour vendre rapidement des quantités importantes, quitte à remonter légèrement les prix ultérieurement.

Comme on le voit la conjonction de ces trois facteurs est plus que suffisante pour expliquer le bas prix final, qui constitue par sa franchise une des caractéristiques du dumping des pays à commerce d'État. L'autre caractéristique est l'aspect sporadique de la pratique : dans le cas du magnésium, c'est l'écoulement de stocks contre des devises fortes qui a conduit au dumping, et c'est la nécessité de reconstituer ces stocks qui y a mis fin, alors que l'écroulement général de l'économie post-soviétique ne permet pas d'utiliser les capacités de production à plein. Le dumping a aujourd'hui cessé, rien ne garantit cependant qu'il ne reprendra pas à l'avenir.

Les conséquences de telles pratiques pour les producteurs occidentaux et notamment européens sont claires : sur ces marchés de matières premières, où les *traders* jouent un grand rôle et imposent une concurrence par les prix, ils sont contraints de baisser leurs prix, jusqu'à passer en dessous de leur prix de revient. Ne pouvant

suivre jusqu'au bout, leur part de marché décroît et les stocks s'accumulent, ce qui détériore d'autant plus leurs résultats financiers. Le caractère sporadique de la concurrence déloyale empêche de plus toute résistance : le temps de s'organiser, le dumping a disparu et les affaires reprennent. Mais le préjudice subi ne sera pas réparé, bien qu'il ait failli conduire l'unique producteur communautaire à fermer son usine.

Par ailleurs le marché du magnésium avait, dans les années qui précèdent l'irruption des produits de l'ex-URSS, vécu une phase de dumping cyclique due à la mise en route d'un important site de production par l'un des principaux producteurs occidentaux. Face à cette situation de surcapacité, l'investisseur a dû pratiquer des bas prix pour écouler sa marchandise, ce qui a provoqué une baisse des prix mondiaux et un accroissement des stocks. La crise s'est finalement résolue par la réduction des capacités de production.

b) Le cas des cassettes audio et du dumping de long terme

L'exemple semble simple, puisqu'il touche un produit de grande consommation, mais il est suffisamment pur pour que l'on puisse observer des phénomènes simples. Les données que nous présentons ici sont issues de la partie publique de la plainte, de la presse ou d'informations non confidentielles fournies par l'industrie communautaire.

Une stratégie de prix

La figure I.5 montre l'évolution des prix des cassettes audio au cours des quinze dernières années sur les marchés japonais et européens.

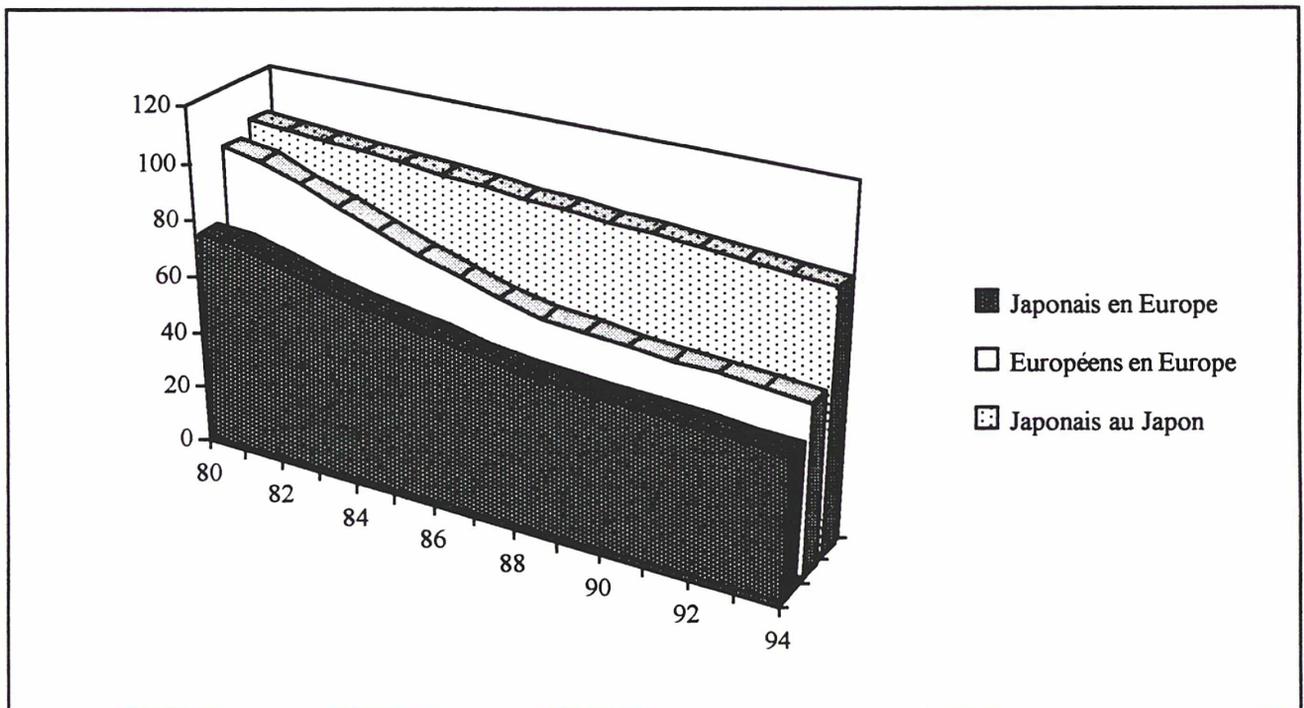


Figure I.5 : Évolution des prix des cassettes audio Europe / Japon

Dès 1980, on observe la discrimination de prix pratiquée par les producteurs originaires du Japon sur ces produits. Elle est permise par un marché japonais d'abord peu attaqué puis resté fermé malgré des moyens commerciaux apparemment importants investis par les producteurs occidentaux. La distribution en particulier reste au Japon impénétrable pour un fournisseur étranger, une des pratiques observées consistant pour le fournisseur local à concéder des prêts à taux préférentiels aux distributeurs.

Les deux marchés européens et japonais étant de taille comparable, la marge dégagée par les producteurs japonais sur leur propre marché permet de financer une stratégie de prix sur le long terme. Leurs produits sont positionnés dès 1980 25% moins cher en Europe que ceux de l'industrie communautaire. Cette sous-cotation se poursuit durant toute la période représentée. Lorsque les européens baissent leurs prix, les importations en font de même pour maintenir un différentiel d'au moins 15%.

Les parts de marché qui évoluent

Le dumping dans ce cas précis n'est pas le fait du hasard, d'ailleurs il ne sera pas nié par les producteurs qui en sont à l'origine. De telles différences de prix ne peuvent rester sans effet : la figure I.6 montre l'évolution des parts de marché des différents producteurs. Si, sur le marché japonais, les producteurs locaux restent difficilement concurrentiels, la part de marché des producteurs communautaires en Europe chute de 40% en 1980 à 17% en 1988.

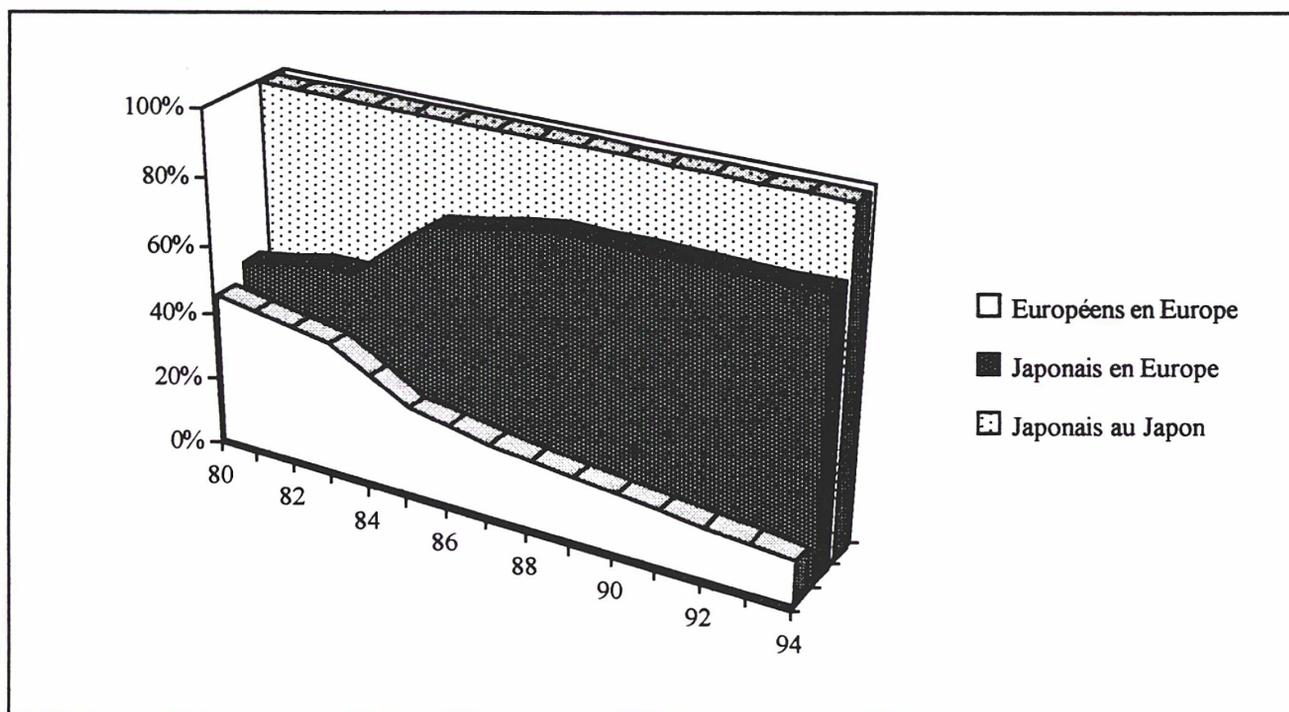


Figure I.6 : Parts de marché des cassettes audio Europe/Japon

C'est donc dans une situation où ils représentent moins de 20% du marché, et trop tard, que les industriels communautaires vont déposer une plainte dont l'enquête sera ouverte le 14 janvier 1989.

Épilogue

L'enquête mettra en évidence des marges de dumping dépassant les 50 % et des droits antidumping seront imposés en 1991. En quinze ans, le nombre de producteurs communautaires a chuté de 5 à 1. BASF, l'inventeur des cassettes, a absorbé les activités du concurrent AGFA. Sony a installé un site de production en France.

c) Le cas des DRAM du Japon

Le cas présenté ici est plus complexe mais néanmoins similaire et montre l'importance des conséquences de stratégies prédatrices. Alors que certaines industries européennes étaient naissantes dans le secteur, le prix de composants électroniques à mémoire dynamique (DRAM) d'origine japonaise chute brusquement en 1984. La puce de 64K, qui valait 3\$, se transforme extrêmement vite en un produit à "3 pour 1\$", soit un rapport de 1 à 9. Il nous faut préciser que de tels ordres de grandeur, répartis sur la courbe d'apprentissage qui en électronique réduit énormément les coûts de production lorsque les volumes augmentent, ne sont pas complètement aberrants. Étant donnée la vitesse de la baisse à ce moment précis, ils restent pourtant très forts.

Il s'est bien agi là d'un dumping, qui a duré six mois. À la fin de cette période, il n'existait plus de producteurs européens ou américains, car ceux-ci n'avaient jamais réussi à accroître leurs volumes donc à baisser leurs coûts. Le *Time to Market* est fondamental dans ce secteur, l'industriel en avance sur les autres pouvant profiter au début de prix élevés puis de coûts toujours plus faibles vu la courbe d'apprentissage que nous avons évoquée. Cependant, il est évident que la rente de situation est encore plus forte lorsque le dumping permet de tuer dans l'oeuf la concurrence de nouveaux entrants.

L'étude de pratiques concrètes de dumping confirme ainsi les principes donnés par la théorie en montrant de plus comment les acteurs économiques sont amenés à y avoir recours, non seulement pour l'intérêt intrinsèque du dumping, mais aussi dans le cadre de politiques commerciales et stratégiques utilisant au mieux les possibilités que leur donne le contexte économique.

4) Bilan du dumping

Après avoir cerné le phénomène il devient nécessaire de juger le dumping en tant que pratique dans le commerce international.

a) Les conséquences du dumping

Un bilan mitigé

Une première approche est donnée par l'analyse des conséquences concrètes du dumping de prix, aussi bien dans le pays exportateur où se trouve l'entreprise à l'origine

du dumping que dans le pays importateur cible des exportations en dumping. Dans chacun des cas les intérêts des consommateurs d'une part, des producteurs d'autre part, se trouvent en contradiction, sans qu'un bilan clair puisse être établi, qui montrerait un bénéfice global, ou une perte, systématique pour les économies.

Dans le pays exportateur tout d'abord, on a vu que le recours au dumping était bénéfique pour les entreprises, qui pouvaient ainsi augmenter leur bénéfice, voire profiter de leur situation sur leur marché intérieur pour se développer à l'exportation et y acquérir des parts de marché importantes. Par contre ceci se fait au détriment du consommateur, qui paie un prix élevé, notamment en comparaison avec les clients du marché d'exportation et qui est donc la première victime de la discrimination de prix. De plus comme l'a montré le modèle théorique précédent le consommateur subit un prix plus élevé qu'en l'absence d'exportation. Il est finalement difficile de peser ces avantages et ces inconvénients pour l'économie du pays en général, surtout de manière systématique et générale, sans introduire de modèle économique global, avec toutes les incertitudes que cela peut représenter.

La situation est exactement symétrique en termes d'effets sur le pays importateur. Les importations constituent en effet clairement une nuisance pour les entreprises locales qui se trouvent concurrencées par des produits vendus à bas prix. Cette concurrence leur fait perdre en général des parts de marché s'ils n'alignent pas leurs prix à la baisse, et les amènent dans le cas contraire à vendre leurs produits à perte. Dans tous les cas le dumping provoque une baisse des résultats des producteurs locaux, c'est-à-dire une baisse de la rentabilité voire des pertes et des réductions de personnel. En revanche les consommateurs, s'ils ne sont pas employés, ou les utilisateurs industriels du produit s'il s'agit d'un bien intermédiaire, ont tout avantage au dumping puisqu'il leur permet de payer un moindre prix. À nouveau la comparaison des avantages et des inconvénients pour l'économie est difficile, sauf dans le cas où il n'existe aucun producteur local concurrencé par les importations. Les consommateurs et l'économie du pays en général sont littéralement subventionnés par les consommateurs du pays exportateur.

La menace du monopole

Il est possible de se représenter un cas, où inversement le pays importateur serait toujours perdant. Si le dumping est utilisé à des fins stratégiques de type prédateur, il peut aboutir à la cessation d'activité de tous les producteurs locaux, si bien que le dumper se retrouve en situation de monopole de fait et peut librement remonter ses prix. Théoriquement cette situation ne peut cependant qu'être provisoire puisque les fortes marges que réalisera l'ex-dumper inciteront de nouveaux acteurs à rentrer sur le marché. Mais la domination commerciale et l'avance technologique peuvent constituer de fortes barrières d'entrée. On peut par exemple citer le cas des appareils photographiques, qui sont aujourd'hui un des rares produits que les consommateurs japonais paient moins cher que dans tout autre pays, puisque les Japonais dominent de fait le marché mondial et peuvent imposer leurs prix. Reste à savoir si cette domination a été acquise grâce au dumping ou à un net avantage comparatif.

Dans le cas des composants électroniques, à l'inverse, les exportations japonaises ont pratiquement écrasé en 1986 les producteurs occidentaux, ce qui n'empêche pas l'américain Intel d'être aujourd'hui le leader mondial ou SGS-Thomson de revenir en force sur le marché. Il existe en revanche des cas vraisemblables dans le secteur des matières premières où le dumping prédateur peut créer des situations de monopole de fait de manière presque irrévocable. De tels cas se sont produits en Europe avec le tungstène ou l'antimoine, rendus possibles par l'importance des réserves que possède la Chine, dont le dumping provenait.

Au final la menace du monopole établi grâce au dumping paraît crédible, mais seulement dans certains secteurs, où le pays d'importateur dispose d'une forte part des ressources mondiales dans le cas de matières premières, ou bien où la technologie est déterminante, si bien qu'une disparition du secteur serait forcément définitive, comme dans l'électronique grand public.

Ainsi mis à part les deux cas extrêmes où les importations en dumping n'ont pas de concurrence locale et où elles aboutissent à un monopole de fait, les conséquences pour le pays cible ne sont pas tranchées, d'autant plus qu'il faut comparer l'intérêt des consommateurs à celui des producteurs et, indirectement, l'emploi. L'article de James D. Reitzes³ montre clairement l'impossibilité de conclure de manière claire et systématique sur les conséquences du dumping. L'auteur analyse en effet les conséquences de mesures antidumping, en supposant qu'elles viennent compenser la discrimination de prix constituée par le dumping. Il met en évidence que, selon un certain nombre de paramètres caractérisant le marché et le comportement des acteurs économiques, ces mesures peuvent provoquer une augmentation ou au contraire une diminution du bien-être du pays. Puisqu'il peut être bénéfique ou nuisible de lutter contre un dumping, c'est que cette pratique peut être également nuisible ou bénéfique suivant les circonstances.

b) L'approche macro-économique

L'étude des conséquences concrètes du dumping montre ainsi la simultanéité d'avantages et d'inconvénients pour les économies, sans qu'il soit possible de trancher de manière simple et systématique. C'est donc sur le plan de la théorie macro-économique qu'il convient de se placer pour tenter de conclure.

La théorie économique n'est malheureusement pas unanime, en particulier en matière de commerce international. Elle est tout d'abord dominée par l'opposition entre le protectionnisme et le libre-échange, ce dernier fondé sur les avantages comparatifs de Smith, Ricardo puis d'Heckscher, Ohlin et Samuelson. Juger le dumping dans le cadre d'une conception protectionniste n'a cependant pas de sens, puisqu'alors les échanges internationaux sont parfaitement régulés et administrés. Ce n'est que dans un cadre de libre-échange, éventuellement relatif, que la question se pose. Pour simplifier on peut considérer trois manières de comprendre le libre-échange, fort différentes malgré leur volonté commune d'ouverture des frontières, et surtout partagées quant au dumping :

³ *Antidumping Policy*, International economic review (Philadelphia), Nov. 1993, vol.34 n.4 p745-763.

- l'ultra-libéralisme : ces théories louent, à la suite de M. Hayek, les vertus du marché, qui est considéré comme la seule sanction légitime, c'est-à-dire que toute pratique, le dumping en particulier, ne doit être sanctionnée que par les résultats de son utilisation sur le marché, sans aucune intervention extérieure. Dans ce cadre le commerce est intéressant en lui-même, même avec un pays fermé aux importations, quelles que soient les méthodes de chaque acteur. C'est le *free trade* par excellence. Il est alors évidemment absolument inconcevable de condamner le dumping, encore plus de prendre des dispositions pour s'en défendre.

- la conception des *liberals* américains qui insiste sur l'aspect politique du monde économique et notamment tend à éviter la domination trop forte de certains acteurs. Typiquement le dumping sera condamné dans sa version "prédateur", qui risque de remettre en cause la liberté des consommateurs d'un produit, alors qu'il sera tout à fait toléré dans ses autres versions.

- une conception directement inspirée de la théorie classique de l'équilibre général, qui reprend les cinq hypothèses de la concurrence et parfaite, la théorie des avantages comparatifs et plus généralement les vertus du marché du moment que certaines règles de base sont respectées. C'est le *fair trade* ou commerce selon les règles. Tout monopole est condamné puisqu'allant à l'encontre de l'hypothèse d'atomicité des acteurs économiques. Mais la discrimination de prix, et donc le dumping, est de manière plus essentielle dénoncée puisqu'elle est incompatible avec le modèle même du marché.

Ainsi même après avoir admis l'intérêt du libre-échange, on voit que la théorie économique reste divisée sur le sujet et ne permet pas de trancher le dilemme observé dans l'analyse des conséquences concrètes du dumping.

Il faut cependant souligner l'arrière-plan autant politique qu'économique de ces théories, qui toutes supposent donnés une hiérarchie des valeurs, des comportements normatifs, que viennent compléter des calculs macro-économiques forcément incomplets et schématiques. Aussi devant la division de la théorie il semble préférable de se référer aux principes mêmes du libre-échange afin de se prononcer sur l'acceptabilité du dumping.

c) Le dumping est une pratique condamnable

Tout d'abord le dumping est, comme nous l'avons montré, essentiellement rendu possible par la fermeture du marché d'origine. A ce titre il ne nous paraît pas acceptable, puisqu'il est le symptôme d'une maladie qui serait le refus du commerce, le protectionnisme. C'est dans cet esprit que les textes du GATT autorisent les États à prendre des mesures pour s'en défendre.

Mais c'est plus encore le mécanisme du dumping, que nous avons démonté, qui justifie à nos yeux que l'on lutte contre lui. En effet exporter à un prix moindre qu'à la vente sur le marché intérieur correspond exactement à une pratique dénoncée par les droits de la concurrence de la plupart des États, par les libéraux de tous horizons, à

savoir la discrimination de prix permise par une position dominante dont on abuse ou une entente, transposée à l'échelle internationale.

Nous considérons donc le dumping comme condamnable parce qu'il constitue un abus de position dominante et une discrimination de prix au niveau international. Il faut cependant souligner que cette dénonciation suppose l'intérêt du libre-échange acquis, ainsi que quelques règles de concurrence minimales adoptées par la plupart des pays développés, ce qui constitue finalement le cadre du *fair trade*.

B) L'antidumping et les autres instruments de politique commerciale

L'objet de cette partie est de décrire les modalités de la lutte contre les pratiques de dumping, qui, indépendamment de savoir si on les condamne et pour quelles raisons, est mise en oeuvre par tous les États développés et préconisée par les textes du GATT.

Le GATT a reçu en effet la tâche d'encadrer le commerce international depuis la Seconde Guerre Mondiale, et donc en particulier, d'encadrer la lutte contre le dumping. Avant de rentrer dans le détail, une description du contexte général est nécessaire, puis des instruments de politique commerciale, pour finir par l'antidumping.

1) Le GATT et les instruments de politique commerciale

a) Les principes du GATT

Malgré sa vocation à gérer le commerce international, le GATT n'est pas une organisation internationale mais simplement un accord. Une véritable Organisation Internationale du Commerce aurait dû être instaurée en 1948 avec la Charte de La Havane, mais la non ratification de ce texte par le Congrès américain a tué l'idée dans l'oeuf⁴. L'accord tarifaire négocié en parallèle devint une institution par défaut sous le nom de GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), mais sans statut, ni règle de majorité ou pouvoir disciplinaire. Le GATT regroupe en mai 1993 111 "parties contractantes", comme on appelle les pays membres. Cependant la négociation de l'*Uruguay Round* a débouché sur la création le 1er janvier 1995 d'une véritable organisation, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Le principe moteur du GATT est la libéralisation des échanges internationaux, qui permet de soutenir la demande et plus généralement d'induire la croissance économique. Même si le but ultime est donc un monde de libre-échange où tous les obstacles au commerce seraient levés, c'est l'évolution des protections des pays qui est

⁴ Voir *Maîtriser le libre-échange*, Gérard Lafay et Jean-Marc Siroën, opus cité.

privilegiée, et qui devrait à terme permettre d'atteindre l'objectif fixé. Les modalités de cette libéralisation sont les suivantes :

- le multilatéralisme : toutes les parties contractantes participent aux négociations et à la rédaction des règles. Aucune discrimination entre elles ne doit être introduite, un avantage concédé à une doit l'être à toutes (clause de la nation la plus favorisée). Le consensus est le mode général de décision

- l'interdiction des barrières non tarifaires et en particulier quantitatives (les fameux quotas) et la transformation des protections en droits purement tarifaires beaucoup plus transparents

- la baisse des droits, et surtout des "pics tarifaires" ciblés sur certains types d'importations, dans le cadre de négociations multilatérales (ou *rounds*). Les concessions réciproques sont le moteur efficace de ces baisses. Toute baisse est de plus irrévocable.

b) Les instruments de politique commerciale

Si cet arsenal a toutes les vertus d'une mécanique implacable se rapprochant peu à peu du libre-échange, il n'en reste pas moins que celui-ci est encore éloigné et que l'existence de protections, de contournements des règles à travers le monde peut mettre en danger les économies de parties contractantes. Les textes du GATT autorisent donc les États à avoir recours à des instruments dits de politique commerciale, qui leur permettent de réagir et qui sont de fait les restes de leur ancienne souveraineté sur toutes les mesures de douane. Depuis 1948 les États ne peuvent prendre des mesures, qui sont fondamentalement en contradiction avec les principes précédents, qu'en respectant un cadre et des règles édictés par le GATT. Ces mesures seront en effet fatalement unilatérales, prises par un État contre un autre, et conduiront à une plus grande protection par un relèvement des taux de douane par exemple. Il faut dire que la structure de règlement des différends du GATT était totalement inefficace puisque la sanction était prise par consensus, c'est-à-dire avec l'accord du sanctionné potentiel. Tout se passe finalement comme si le GATT, conscient de ses propres limites, autorisait les États à sortir un moment du jeu pour se défendre en utilisant contre un tricheur des armes proscrites par ailleurs, en imposant tout de même quelques règles.

Les instruments de politique commerciale sont au nombre de quatre, chaque partie contractante étant libre de les transposer dans sa législation nationale, en veillant à la conformité avec le GATT :

- l'antidumping bien sûr qui permet d'imposer des droits de douane à des importations en dumping.

- l'antisubvention qui permet d'imposer des droits de douane dits "compensateurs" aux importations qui ont bénéficié de subvention. Le droit doit juste compenser le niveau de la subvention. Les pratiques visées sont à l'origine les subventions directes à l'exportation, mais par extension, la plupart des subventions,

dites spécifiques, peuvent être visées, en dehors d'un certain nombre sur lesquelles les États se sont mis d'accord (subventions horizontales, pour la recherche par exemple).

- la clause de sauvegarde : un État subissant un préjudice grave du fait d'importations peut prendre des mesures de protection afin de laisser le temps à son industrie de s'adapter pour résister à la concurrence étrangère. Cette protection ne peut être que provisoire (quatre ans renouvelables), après quoi elle doit cesser.

- les dispositifs contre les obstacles au commerce : il s'agit de sanctions que des États peuvent prendre suite au non respect par d'autres États des principes du GATT, en premier lieu après avoir constaté l'existence de barrières non tarifaires qui empêchent d'exporter vers ces États. Ces outils doivent être articulés avec les procédures de règlement des différends du GATT, si les produits concernés sont couverts par les accords, mais ils présentent de forts risques de dérive unilatérale et sont parfois complètement détournés du fait de l'inefficacité de ces procédures. L'exemple type est la section 301 du *Trade Act* de 1974 des États Unis, qui fait valoir les droits américains lorsque un État restreint injustement les exportations américaines. La Communauté Européenne dispose aussi d'un tel outil, dit "Nouvel Instrument de Politique Commerciale", ou NIPC, institué en 1984⁵, qui lui permet "*de répondre à toute pratique commerciale illicite dans le but d'éliminer le préjudice en résultant, d'assurer le plein exercice des droits de la Communauté eu égard aux pratiques commerciales des pays tiers*" en conformité avec les règles du GATT, dans son domaine d'application du moins.

L'application de ces instruments de politique commerciale est facultative. En effet si les États préfèrent ne pas prendre des mesures, il est naturel que le GATT ne les y contraigne pas.

La création de l'Organisation Mondiale du Commerce en 1995 est susceptible de changer fortement cette description. Si les quatre types d'outils sont appelés à demeurer, le contrôle de leur application et de leur conformité par l'OMC devrait être accru, en particulier grâce à une plus grande efficacité de la procédure de règlement des différends, qui se fera sans consensus, et qui pourra constituer une instance d'appel crédible.

Les États sont d'ailleurs en train de refondre leurs législations nationales pour l'adapter aux résultats de l'Uruguay Round. La Communauté Européenne procède par quatre règlements du 22 décembre 1994 à cette refonte. Outre les changements sur le fond, l'antidumping et l'antisubvention sont mieux distingués par deux règlements différents, tandis que le NIPC de 1984 est remplacé par un "règlement obstacles commerciaux" (ROC), destiné à "*réagir aux obstacles au commerce*". Par ailleurs le problème posé par l'utilisation unilatérale d'instruments tels que la section 301 américaine devrait être réglé par les appels à l'OMC, comme on aurait pu le voir dans le

⁵ le règlement 2641/84 du Conseil, du 17 septembre 1984, "relatif au renforcement de la politique commerciale commune, notamment en matière de défense contre les pratiques commerciales illicites" crée cet outil.

cas des automobiles japonaises en juin 1995, si la négociation n'avait pas débouché sur un accord.

c) Bilan chiffré des instruments de politique commerciale

Les bilans chiffrés de l'utilisation des différents instruments de politique commerciale permettent de déterminer leurs importances relatives. Le tableau I.7, qui donne le nombre de fois où les différents types d'instruments ont été appliqués à travers le monde entre 1979 et 1988 est éloquent.

| | Monde | États Unis | CEE | Australie | Canada | Reste du monde |
|----------------|-------|------------|-----|-----------|--------|----------------|
| Antidumping | 1833 | 427 | 406 | 478 | 447 | 75 |
| Antisubvention | 429 | 371 | 13 | 22 | 23 | 0 |
| Sauvegarde | 11 | 2 | 6 | 1 | 2 | 0 |
| Autres | 111 | 78 | 33 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 2384 | 878 | 458 | 501 | 472 | 75 |

Tableau I.7 : Nombres d'occurrences des différents instruments par zone entre 1979 et 1988⁶

Ce tableau montre en effet que les mesures antidumping représente 77 % du total des mesures (1833 sur 2384). Hors les États Unis, 93 % du total est représenté par les seules mesures antidumping (1406 sur 1506). En effet les États Unis sont les seuls à véritablement utiliser un dispositif antisubvention : les mesures antisubvention américaines représentent 86 % des mesures de ce type à travers le monde. La Communauté Européenne en particulier a très peu utilisé cet instrument, dont elle s'était pourtant doté, sans doute par crainte qu'en représailles le système de protection des produits agricoles soit remis en cause. Le tableau montre aussi que quatre "pays", les États Unis, la Communauté, l'Australie et le Canada adoptent 97 % des mesures, tous types confondus, qui sont prises dans le monde.

La conclusion schématique qui s'impose est que les instruments de politique commerciale réellement appliqués se réduisent à l'antidumping aux États Unis, dans la Communauté, en Australie et au Canada et l'antisubvention aux États Unis, l'antidumping étant très largement majoritaire. Il faut rappeler que l'Australie et le Canada sont parmi les premiers à avoir mis en place au début du siècle des législations antidumping.

La figure I.8 donne les courbes d'évolution des nombres de mesures prises en vertu de l'antidumping d'une part, de tous types d'autre part. Ces courbes confirment la large prédominance de l'antidumping. Elles montrent aussi un essor de ce type de

⁶ Source : Antidumping, Patrick A. Messerlin, in *Completing the Uruguay Round*, sous la direction de Jeffrey Scott, chap.6, pages 108 à 129.

mesures dans les années 1980. Des statistiques plus récentes confirmeraient sans doute la prédominance du dumping et montreraient une nouvelle augmentation des mesures prises à travers le monde. En effet un certain nombre de pays tels que le Mexique, la Corée, le Brésil ou l'Inde sont en train de se doter de dispositifs antidumping.

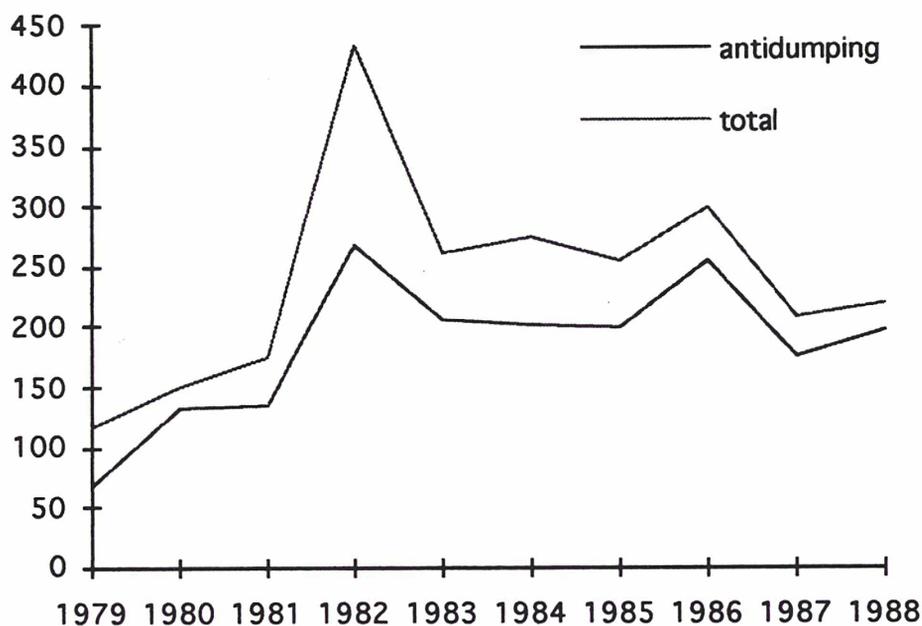


Figure I.8 : Mesures prises par an dans le monde, antidumping et de tous types

L'antidumping est donc de loin le plus utilisé des instruments de politique commerciale. Ceci s'explique par la clarté du concept mais aussi par la difficulté d'utiliser dans la pratique les autres instruments : l'antisubvention nécessite que l'on soit soi-même irréprochable sur le chapitre des subventions, sous peine de représailles, les clauses de sauvegarde nécessitent qu'un préjudice grave soit établi, ce qui est souvent difficile, les autres instruments tels que la Section 301 américaine ou le NIPC européen relèvent de fait de la guerre commerciale, si bien qu'ils ne sont mis en oeuvre que dans des circonstances exceptionnelles. Par comparaison l'antidumping apparaît finalement comme le plus utilisable de ces instruments.

L'importance de l'outil antidumping, notamment en comparaison avec les autres outils, n'est sans doute pas étrangère au fait qu'il a été particulièrement bien décrit et encadré par les textes qui ont jalonné l'histoire du GATT. L'outil a ainsi été précisé de manière de plus en plus détaillée et pratique par les *rounds* successifs. Ces textes permettent de donner une description de l'antidumping indépendante des transpositions qui ont été faites par les différents États, que nous aborderons plus loin.

2) L'antidumping (tel que défini par le GATT)

a) Définition des mesures antidumping

Par définition l'antidumping est l'outil réglementaire qu'un État utilise afin de prendre des mesures pour lutter contre des pratiques de dumping. Deux types de mesures sont possibles, envisagées par les textes du GATT, les droits ou les engagements.

α) les droits antidumping

Ce sont des droits de douane, payés comme tout droit par les importateurs, dont le but est de rétablir un niveau de prix des importations jugé normal, c'est-à-dire en général tel qu'il n'y ait plus discrimination de prix. Il existe en fait trois types de droits antidumping que l'on peut illustrer (voir figure I.9) sur un cas concret tiré de l'histoire : l'Allemagne qui exportait de l'acier vers le Royaume Uni à un prix moitié moindre, soit 100 livres, que son prix intérieur, soit 200 livres. Les trois droits de douane possibles sont les suivants :

- un droit dit droit fixe exprimé en unité monétaire par unité de produit, égal à l'écart entre le prix à l'exportation et le prix sur le marché intérieur. Dans l'exemple il sera de 100 livres, puisque si les Allemands maintiennent leur prix d'exportation, le paiement du droit aboutira à un supplément de prix de 100 livres pour l'acheteur, soit un prix total de 200 livres égal au prix intérieur allemand. Le droit supprime de fait le dumping, aux frais des producteurs allemands, qui perçoivent la même somme de 100 livres par unité vendue, mais sans l'avantage commercial du dumping. Si en revanche les Allemands modifient leur prix, le droit payé restera constant et ne correspondra plus à la marge de dumping, il sera inférieur si le prix est baissé, on parle alors d'une absorption du droit, et il sera supérieur si le prix est remonté.

- un droit dit droit ad valorem, dont le principe est semblable au précédent mais où l'écart est exprimé en pourcentage du prix du produit à la frontière anglaise. Dans l'exemple il sera de 100 %, puisque si les Allemands maintiennent leur prix d'exportation, le droit sera de 100 % de 100 livres soit 100 livres comme dans le cas précédent. Si les Allemands modifient leur prix, le droit changera mais ne correspondra plus à la marge de dumping. Si par exemple le prix à l'exportation (avant paiement du droit) est baissé à 50 livres, le droit ne sera plus que de 50 livres alors que la marge de dumping sera passée à 150 livres. L'acheteur final paiera finalement toujours 100 livres : le droit a été totalement "absorbé".

- un droit dit droit variable fondé sur un prix plancher égal au prix sur le marché d'origine des exportations. Le droit est égal à la différence, si elle est positive, entre le prix à la frontière et ce prix plancher. Un droit ne sera donc payé par l'importateur que si la transaction en question présente effectivement un dumping. Dans l'exemple le prix plancher sera de 200 livres. Des exportations à 100 livres seront taxées de 100 livres, à 150 livres elles seront taxées à 50 livres, et à 200 ou 250 livres elles ne seront pas taxées.

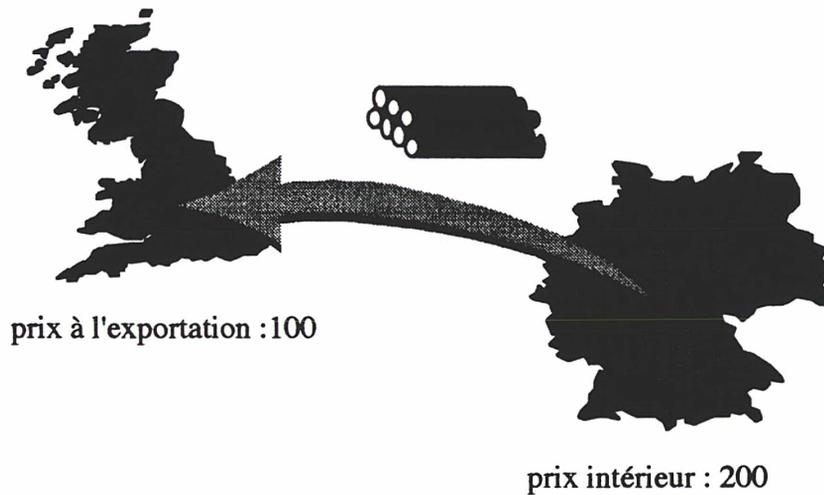


Figure I.9 : Les différents types de mesure

| | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| droit fixe : | $200 - 100 = 100$ par unité |
| droit <i>ad valorem</i> : | $(200-100)/100 = 100\%$ |
| prix plancher ou engagement : | 200 |

β) les engagements

Les autorités, qui ont la charge de mettre en oeuvre les mesures antidumping ont la possibilité d'accepter, voire de promouvoir, un engagement des exportateurs à ne pas vendre à l'exportation à un prix inférieur à un prix plancher. En général ce prix plancher est égal au prix pratiqué sur le marché intérieur. Dans l'exemple précédent les Allemands s'engageront à ne pas exporter à un prix inférieur à 200 livres. Aucun droit de douane ne sera imposé aux importations en Angleterre à partir du moment où l'engagement aura été accepté par les autorités compétentes. Concrètement l'engagement est un contrat passé entre ces autorités et les producteurs étrangers. A titre exceptionnel l'engagement peut prendre la forme d'un quota que les exportateurs s'engagent à ne pas dépasser, sans s'engager sur le prix. Ce type de solution est cependant très rarement retenu, ce qui justifie de parler d'engagements de prix.

b) Les conditions d'application des mesures antidumping

Ce sont les conditions dont la réunion est exigée pour pouvoir prendre des mesures contre les pratiques de dumping en conformité avec les textes du GATT. L'Accord Général stipule plus précisément dans son article VI que "*le dumping, qui permet l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à la valeur normale, est condamnable s'il cause ou menace de causer un préjudice important à une production établie dans une partie contractante ou s'il retarde sensiblement la création d'une production nationale*"⁷. Ainsi se trouvent énoncées les

⁷ Article VI de l'Accord Général, paragraphe 1, Les droits antidumping et les droits compensateurs, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Genève, juillet 1958, annexe 7, page 179.

deux éléments nécessaires et suffisants du dumping condamnable sujet à antidumping : la discrimination de prix, c'est-à-dire le dumping de prix proprement dit, et le préjudice qu'il cause, ou menace de causer, à la production concurrencée.

Ces deux conditions, malgré la simplicité des concepts, doivent être explicitées, ainsi que les modalités pratiques de leur détermination.

c) La détermination et le calcul de la marge de dumping

Ce qui est appelé marge de dumping est le chiffrage de la discrimination de prix. Elle est donc par essence égale à la différence entre le prix à l'exportation d'une part et ce qui est appelé la valeur normale d'autre part, qui représente dans la mesure du possible le prix sur le marché d'origine.

α) Détermination de la valeur normale

S'il est aisé de se représenter le prix à l'exportation, l'établissement de la valeur normale peut être plus complexe. Le texte de l'Accord Général précise donc ce concept. Elle est égale :

- *"au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour un produit similaire destiné à la consommation dans le pays exportateur"*

- *"ou en l'absence d'un tel prix sur le marché intérieur de ce dernier pays" :*

- *"au prix comparable le plus élevé pour l'exportation d'un produit similaire vers un pays tiers au cours d'opérations commerciales normales"*

- *"ou au coût de production dans le pays d'origine, plus un supplément raisonnable pour les frais de vente et le bénéfice"*

Il peut en effet se trouver des cas où il n'existe pas véritablement de prix sur le marché intérieur, et d'autres où ce prix ne peut être considéré comme représentatif. Ces cas sont les suivants :

- le produit n'est fabriqué que pour l'exportation, le marché intérieur n'existe pas

- le marché intérieur est très restreint et n'est donc pas représentatif

- les ventes sur le marché intérieur sont faites à des entreprises avec lesquelles le producteur a des liens, si bien que le prix peut ne pas représenter la réalité et n'être qu'un simple prix de transfert

- les ventes sur le marché intérieur sont en grande partie faites à perte, à un prix inférieur aux coûts de production, ou bien ne permettent pas de dégager un bénéfice

raisonnable, si bien que, une fois les ventes "anormales" écartées, les ventes "normales" sont trop peu nombreuses

- toute autre circonstance qui peut amener à considérer que les conditions commerciales ne sont pas normales

Deux solutions sont alors possibles pour déterminer la valeur normale :

- le prix à l'exportation vers un pays tiers : ne pouvant parler de discrimination entre consommateurs du pays d'origine et pays d'exportation, on cherche la discrimination entre deux pays d'exportation.

- la "valeur construite" calculée sur la base des coûts de production à laquelle sont rajoutés les frais de vente et un bénéfice jugé normal.

La première solution n'étant que très rarement utilisée, de toute manière uniquement en dernier recours (il y a toujours un marché où le produit est vendu plus cher), le schéma de détermination de la valeur normale fait que celle-ci est égale dans la pratique à la plus grande des deux valeurs : prix sur le marché intérieur et valeur construite. Les conditions commerciales anormales ont en effet pour conséquence générale d'abaisser le prix intérieur.

VALEUR NORMALE = MAX(PRIX INTERIEUR, VALEUR CONSTRuite)

Le cas des pays dits "à commerce d'État" ou "non à économie de marché" ("*non market economy*" ou NME) est à mettre à part d'office puisque les conditions commerciales n'y sont jamais normales, l'ensemble de l'économie bénéficiant de subventions directes et indirectes, sans que la confrontation de l'offre et de la demande intervienne. Les coûts de production eux-mêmes ne sont pas plus représentatifs. On a donc en général recours à une valeur normale particulière qui est la valeur construite correspondant à la fabrication du même produit par un producteur d'un pays à économie de marché, dit pays analogue, de préférence semblable au pays NME incriminé. On peut aussi construire un coût en combinant les quantités de facteurs de production utilisées par le producteur du pays NME et les coûts unitaires de ces facteurs dans un pays analogue.

β) La détermination de la marge de dumping

Finalement, quel que soit le mode de détermination de la valeur normale, la marge de dumping sera égale à la différence entre le prix à l'exportation et la valeur normale. Si le prix à l'exportation est supérieur ou égal à la valeur normale, il n'y a ni marge, ni dumping. La marge est souvent exprimée en pourcentage du prix du produit juste avant le passage de la frontière du pays qui l'importe (prix d'importation hors douane).

$$\begin{aligned} & \text{MARGE DE DUMPING} \\ & = \\ & \text{VALEUR NORMALE - PRIX A L'EXPORTATION} \\ & \quad \text{(en valeur)} \\ & \frac{\text{VALEUR NORMALE - PRIX A L'EXPORTATION}}{\text{PRIX A L'IMPORTATION HORS DOUANE}} \\ & \quad \text{(en \%)} \end{aligned}$$

Avant d'effectuer toutes ces comparaisons, il est impérativement nécessaire de vérifier que l'on compare deux grandeurs réellement comparables, et si ce n'est pas le cas, de procéder à des ajustements afin de rendre la comparaison possible. Deux types d'ajustements sont en règle générale à prévoir :

- la comparaison au même stade commercial : il faut comparer deux prix de vente du produit et non la combinaison de ces prix avec un nombre variable de prestations de services intervenant inévitablement entre le producteur et l'acheteur, tels que transport, assurance, crédit, emballage, manutention, frais de ventes, de distribution, commissions diverses par exemple. La solution idéale consiste à comparer les prix au stade "sortie d'usine", ce qui correspond à l'image de deux palettes de produits à la sortie de l'usine, dont l'une va partir pour l'exportation et l'autre pour le marché domestique. Le problème est d'obtenir les prix correspondant à cette solution formellement séduisante.

Connaissant en général le prix payé par les clients ultimes sur les deux marchés, tous services compris, il s'agit de remonter à travers les sociétés de distribution, les océans et les kilomètres les deux filières suivies par les produits, en déduisant à chaque étape le prix payé pour la prestation de service correspondante, et ce jusqu'à l'usine. Il convient bien sûr de vérifier que toutes ces prestations de service ont été effectuées dans des conditions commerciales normales, et notamment qu'elles ne font pas intervenir des parties liées financièrement avec le producteur, qu'elles ne se font pas à perte, sans quoi il faudrait utiliser des valeurs construites tenant compte des coûts et d'un bénéfice normal. Il faut aussi rentrer dans la filière au niveau du premier client indépendant, qui a payé un prix représentatif. Une fois ces ajustements réalisés, on obtient les deux prix des deux palettes à la sortie de l'usine, qu'il sera légitime de comparer.

- la comparaison de produits identiques : il s'agit de tenir compte des différences éventuelles que peuvent présenter le produit commercialisé sur le marché interne et le produit destiné à l'exportation. Si c'est le cas, il convient d'ajuster l'un des deux tenants de la comparaison, en général la valeur normale, c'est-à-dire de chiffrer une différence de concentration, de taille, de qualité, de caractéristiques physiques en général et de l'ajouter, ou la déduire, à la valeur normale.

Un cas d'école est donné par une procédure ouverte par les autorités américaines contre des voitures Volkswagen venant d'Europe⁸. En effet les voitures destinées au marché américain étaient munies de l'air conditionné tandis que celles qui étaient destinées au marché européen n'en étaient pas pourvues. Il convenait donc de rajouter à

⁸ Joël Boudant, L'antidumping communautaire, page 115, opus cité

la valeur normale le prix en Europe du conditionnement d'air (très élevé car rare) ou bien de soustraire du prix à l'exportation le prix aux États Unis de ce conditionnement, les deux solutions donnant une marge de dumping différente.

Ces problèmes de comparabilité des produits sont particulièrement courants dans les procédures à l'encontre de pays à commerce d'État puisque l'on est alors obligé d'utiliser comme valeur normale le coût de production d'un producteur situé dans un pays tiers, le pays analogue. Ce producteur fabriquant rarement un produit identique à celui qui est exporté par le pays à commerce d'État, il faut ajuster la valeur construite pour tenir compte de ces différences.

Une fois la méthode de calcul de la valeur normale décidée, une fois les différents ajustements nécessaires à la comparaison réalisés, le calcul final peut être effectué. Il faut souligner que les données concernent en général :

- une gamme, plus qu'un produit seul. Il serait extrêmement difficile voire absurde de mener le calcul pour un type donné de roulement à billes, alors que des centaines de modèles sont commercialisés
- un grand nombre de transactions, de factures afférentes et de clients dans les deux pays
- éventuellement plusieurs producteurs accusés d'avoir recours au dumping.

Le recours aux moyennes pondérées, voire à l'échantillonnage des produits, des producteurs et des transactions, peut s'avérer indispensable. La valeur normale de chaque producteur est ainsi toujours une moyenne pondérée. Il existe deux méthodes de calculer la marge de dumping : faire la moyenne des marges de dumping, pour les transactions qui présentent un dumping ou comparer la moyenne du prix à l'exportation avec la valeur normale moyenne, ce qui a pour effet général de diminuer la marge de dumping finale.

En conclusion la description, relativement rapide par rapport au détail des "codes" antidumping issus des *rounds* de négociation du GATT, de plus en plus précis, des modalités de calcul de la marge de dumping montre la place déterminante que prend la comptabilité analytique dans cette partie essentielle de l'antidumping. En effet seul le recours à un tel outil permet la manipulation de telles quantités de données, faisant intervenir une multitude d'opérations, de stades et permettant de rendre comparable ce qui à l'origine ne l'est pas. Le rôle de la comptabilité conditionne le calcul de la marge de dumping, qui finalement ne peut qu'être marqué par sa rigueur, mais aussi ses conventions et les marges d'appréciation qu'elle laisse.

d) La détermination du préjudice

Le GATT a fait du préjudice causé par les importations en dumping le deuxième pilier de l'antidumping tout aussi indispensable que le premier pilier, l'existence d'une

marge de dumping. L'idée est que l'on ne prenne pas de mesure contre une pratique qui ne nuit pas aux producteurs, sachant qu'elle est a priori toujours bénéfique pour les consommateurs. Il devient donc particulièrement important de déterminer si les producteurs nationaux subissent un préjudice, et si ce préjudice est dû aux importations en dumping.

Le préjudice se conçoit tout d'abord du point de vue de l'industrie du pays qui est la cible des importations, qui doit évidemment fabriquer un produit similaire en concurrence directe avec les exportateurs. Ceci exclut les fabricants de produits substituables mais non similaires. Un certain nombre de facteurs sont énumérés, qui sont à prendre en considération pour déterminer la réalité du préjudice. Ils caractérisent de manière classique la situation de l'industrie nationale : production, utilisation des capacités, stocks, ventes, parts de marché, prix, bénéfices, rendements des investissements, emploi notamment, une importance particulière étant attachée à leur évolution. Dans la pratique la baisse de la plupart de ces paramètres est quasiment indispensable.

Elle n'est cependant pas suffisante car l'industrie peut être en mauvaise situation pour de toutes autres raisons. Il faut donc étudier en parallèle les importations, leur volume, leur prix et la position de ce prix par rapport aux prix des producteurs nationaux, leur part de marché, tout ceci en valeur absolue et en évolution.

Ce sera finalement l'examen de la simultanéité de la dégradation de la situation de l'industrie communautaire d'une part et de l'aggravation du dumping et de la pénétration des importations qui permettra de conclure de manière vraisemblable au lien de causalité entre le préjudice et le dumping. Cette détermination est cependant loin d'être automatique. Il est en effet exceptionnellement rare qu'une industrie ne souffre que d'un seul mal, le dumping. Aussi faut-il dans chaque cas s'assurer que le dumping est bien la cause déterminante du dommage, et non la récession ou la non compétitivité ou l'inadéquation à la demande. Cet examen ne peut être systématisé et relève de l'appréciation au cas par cas.

e) La mesure antidumping finale

Dans tous les cas l'analyse du préjudice conduit à une décision binaire : il y a ou il n'y a pas préjudice causé par le dumping. S'il est absent aucune mesure ne sera prise. Si par contre il est constaté et qu'une marge de dumping positive a été calculée, alors une mesure pourra être prise. Les autorités sont en effet libres de juger de l'opportunité de prendre la mesure, même s'il ne leur est pas imposé de prendre l'intérêt public en considération.

Les autorités en charge de l'application des dispositifs antidumping sont aussi libres dans le choix du type de mesure finale qu'elles peuvent prendre, après avoir examiné le dumping et le préjudice. Elles sont en particulier totalement libres dans le choix entre engagement et droit antidumping, dans le choix du type de droit (droit *ad valorem*, droit fixe ou droit variable). Quant au niveau du droit ou de l'engagement, les États ont la possibilité de choisir via leur législation antidumping entre deux solutions :

- le niveau du droit, respectivement l'engagement, sera systématiquement égal à la marge de dumping, respectivement la valeur normale (en tenant compte des frais intervenant jusqu'à la frontière où le niveau du prix sera vérifié)

- ou bien le niveau du droit ou de l'engagement sera le niveau suffisant à faire cesser le préjudice, si ce niveau est inférieur à la marge de dumping (la valeur normale s'il s'agit d'un engagement). La marge de dumping n'est alors qu'un majorant pour le niveau du droit, auquel il n'est souvent pas nécessaire d'avoir recours. L'idée est de conserver autant que possible une partie des avantages pour le consommateur, tout en mettant fin aux inconvénients pour les producteurs. Dans la pratique, comme l'illustre l'exemple ci-dessous, on calcule de la même manière que la marge de dumping une marge de préjudice en remplaçant la valeur normale des importations par un prix jugé normal, supportable pour les producteurs nationaux. Si la marge de préjudice est plus faible que la marge de dumping, le droit final sera égal à la marge de préjudice. En général on prend comme prix "normal" pour les producteurs nationaux le prix qui avait cours avant le dumping ou avant que ce dernier ait eu une influence sur ce prix. Cette manière de calculer le montant des droits est connue comme la *lesser duty rule* ou règle du moindre droit. Elle est illustrée par la figure I.10.

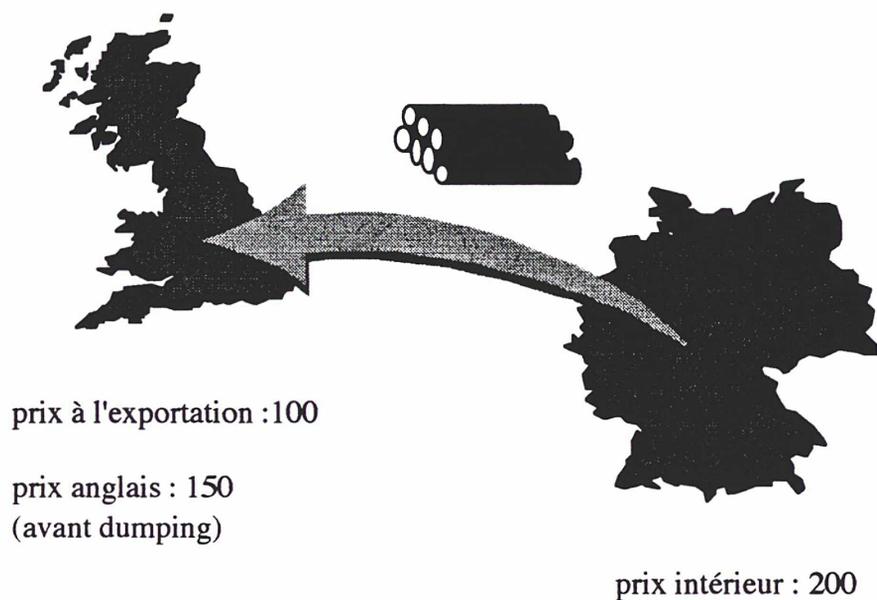


Figure I.10 : Lesser duty rule

Marge de dumping : $(200-100)/100 = 100 \%$

"Marge de préjudice" : $(150-100)/100 = 50 \%$

Droit final : 50%

f) Les procédures antidumping

S'il est vrai que l'antidumping relève en grande part de la comptabilité analytique, il n'en reste pas moins qu'il comporte aussi un aspect procédurier important encadrant la

possibilité d'imposer *in fine* une mesure antidumping. Cet aspect des choses est d'ailleurs aussi décrit par le code antidumping du GATT.

Comme toute procédure, la procédure antidumping comporte un certain nombre d'étapes successives où tous les éléments nécessaires à la mesure sont réunis, examinés et utilisés.

1 La plainte

La plainte est le document par lequel l'industrie s'estimant lésée par des importations en dumping demande de manière officielle aux autorités compétentes d'appliquer la législation antidumping nationale. La plainte doit contenir des éléments de preuve du dumping et du préjudice (factures, refus de vente, études de marché...).

2 L'ouverture

L'ouverture est l'acte officiel par lequel les autorités compétentes déclarent la plainte des industriels recevable et amorce la procédure. Ces autorités examinent en particulier la suffisance de la preuve et vérifient que les industriels associés à la plainte constituent bien une proportion importante de l'industrie nationale concernée, sans quoi la plainte sera rejetée.

3 L'enquête

C'est dans cette phase que sont déterminés le prix à l'exportation, la valeur normale et la marge de dumping, que sont examinés le préjudice et l'évolution des exportations. La base des calculs est une période de référence d'au moins six mois située avant l'ouverture de la plainte. Les outils classiques à la disposition des autorités sont les questionnaires envoyés aux exportateurs, éventuellement aux importateurs, et aux producteurs nationaux. Les réponses aux questionnaires peuvent être vérifiées par l'envoi d'enquêteurs sur place, qui réaliseront une sorte d'audit des entreprises. La non-coopération, des informations faussées, non étayées ou incomplètes peuvent être sanctionnées par les autorités qui auront alors recours à "la meilleure information disponible". Elles ont dans ce recours une grande marge de manoeuvre, devant seulement rester "raisonnables".

4 Les mesures provisoires

Il s'agit d'une première mesure que les autorités compétentes peuvent prendre si elles ont rassemblé suffisamment d'éléments concluants, qui a toujours la forme de droits. Cette mesure n'est que provisoire puisque la conclusion du dossier peut amener à rembourser des droits, dont il a été établi qu'ils ont été indûment perçus. Suite à l'imposition de telles mesures les parties prenantes à l'affaire, qui sont officiellement les États concernés, les exportateurs, les importateurs et les plaignants, ont généralement la possibilité de faire des commentaires, des suggestions et de demander des modifications des calculs et des déterminations, justificatifs à l'appui.

Il existe de plus une possibilité d'imposer des droits rétroactifs sur les 90 jours précédant les droits provisoires, mais seulement si les importateurs profitent sciemment du dumping et si les importations sont massives sur une courte période, causant un préjudice autrement difficilement réparable.

5 Les mesures définitives

Après avoir entendu les parties, les autorités appliquent les modifications qu'elles jugent fondées, d'où il ressort la décision finale : un droit définitif, l'acceptation d'un engagement de prix ou bien la clôture de la procédure sans mesure.

Il convient ici de préciser la cible des procédures et des mesures antidumping. On parle en effet aussi bien de mesures contre un pays que contre des producteurs. En fait dès la plainte, l'industrie nationale plaignante désigne un pays d'où proviennent les importations qui seraient en dumping et indiquent les noms de producteurs soupçonnés. Une fois la procédure ouverte, c'est tout le pays désigné qui est visé : des questionnaires sont envoyés à tous les producteurs locaux, une marge de dumping est établie pour chacun d'entre eux et ceux qui ne collaborent pas se voient attribuer un droit fondé sur les meilleures informations disponibles, qui sera certainement supérieur aux droits calculés pour les producteurs ayant collaboré. Ce droit est appelé droit résiduel, puisqu'il concerne le reste des producteurs : ceux qui n'ont pas coopéré ou ne se sont pas fait connaître.

Au final les producteurs coopératifs reçoivent chacun un droit spécifique qui viendra taxer leurs exportations, sauf ceux pour lesquels l'enquête aura montré qu'ils ne pratiquaient pas de dumping, qui seront exemptés de tout droit. Le reste des importations en provenance du pays supportera le droit résiduel, puisqu'il proviendra de producteurs non coopératifs. Le principe est le même en cas d'engagements, chaque producteur pouvant contracter pour son compte un engagement de prix, tandis que d'autres producteurs recevront un droit et qu'un droit résiduel pourra être institué.

6 La vie et la mort des mesures

Une fois un droit antidumping décidé, les importateurs doivent acquitter ce droit à partir de la date d'effet de la décision. Dans certains pays, les parties ont la possibilité de demander une "review" tous les ans, dont le but est de calculer la marge de dumping réelle l'année écoulée. La partie des droits déjà payés excédant éventuellement la nouvelle marge de dumping calculée sera alors remboursée.

Dans tous les cas les parties doivent pouvoir demander un réexamen complet du dossier sur le fond en raison de changements de circonstances. Jusqu'à la conclusion de l'*Uruguay Round* en 1993, les textes du GATT n'imposaient pas de limite à la durée de vie des droits antidumping, même si certains États la limitaient à cinq ans.

g) Les évolutions des codes antidumping du GATT

Ces textes dont nous avons donné la substance ont évolué depuis la rédaction de l'article VI en 1948. Mais cette évolution est surtout due à l'imprécision de certains principes de base du GATT. Le besoin est donc apparu de rédiger des règles de plus en plus claires permettant de limiter et de contenir les abus rendus possibles par ces imprécisions. C'est ainsi que furent rédigés les codes antidumping lors des cycles de négociation, *Kennedy Round* (1964-67), *Tokyo Round* (1973-79), *Uruguay Round* (1986-94).

Il ne nous semble pas nécessaire de reprendre les apports de chaque cycle, puisqu'il s'agit principalement de précisions, en outre de plus en plus techniques et spécifiques à un ajustement, un cas particulier. Il faut en revanche souligner la volonté des parties contractantes d'apporter plus de clarté et de transparence à la procédure, en organisant l'information des parties et en généralisant les possibilités de contradiction.

De fait l'instrument lui-même a très peu évolué depuis 1948, sans doute parce que des forces importantes tendent à le faire évoluer dans des directions opposées, si bien qu'aucun changement significatif n'est possible, sans devoir passer outre à des oppositions farouches. Pour schématiser on peut se représenter les États Unis et la Communauté Européenne opposés aux pays en voie de développement qui les accusent de protectionnisme caché, tandis que le Japon fait tout pour limiter la portée de l'instrument. Comme le montrait la figure I.7, les pays développés (hors le Japon) et en premier lieu les États Unis et la Communauté Européenne sont pratiquement les seuls à prendre des mesures antidumping.

L'*Uruguay Round* a pourtant amené un changement notable dans la procédure puisqu'il introduit une limite à la durée de vie sans réexamen des droits antidumping, qui ne pourront donc désormais être prolongés au-delà de cinq ans sans que l'ensemble du dossier, c'est-à-dire la menace de voir resurgir le dumping et le préjudice, ne soit complètement réétudié.

C) L'antidumping idéal

Après avoir cerné de manière précise le dumping, vu en quoi il pouvait être considéré comme condamnable, et surtout après avoir décrit les principes et les moyens que les États se sont donnés dans le cadre du GATT pour lutter contre ce type de pratique, nous voulons établir les objectifs concrets de l'antidumping, notamment en termes d'efficacité, ainsi que les impératifs qu'il devra respecter.

Les vertus souhaitables de l'antidumping découlent logiquement de sa nature : il est le remède apporté à un mal, le dumping (lui-même simple symptôme d'un mal bien

plus profond constitué par les obstacles aux libre échange). Comme remède d'ordre économique, il devra être :

- rapide : avant que des mesures ne soient prises, les entreprises continuent à souffrir du préjudice causé par le dumping, alors qu'aucun remboursement de quelque sorte de ce préjudice n'est prévu. De plus des durées de l'ordre de l'année peuvent être considérables, non seulement en termes de pertes financières cumulées, mais aussi en matière d'évolution technologique.

- simple : une entreprise victime du dumping ne doit pas être dégoûtée de l'antidumping du fait de la complexité de la procédure. Si elle est fondée dans sa plainte, elle a droit à une mesure antidumping, sans devoir mener elle-même l'enquête.

- objectif et fiable : les décisions antidumping devraient être fondées sur des critères purement techniques, en dehors de toute considération extérieure, si bien qu'une décision de préjudice, un calcul de marge de dumping devraient être répétables et donner des résultats semblables pour des cas similaires.

Or l'examen de ces trois points, met en évidence des limites, voire des incompatibilités qui tiennent à la nature même de l'outil.

Ainsi une trop grande rapidité serait certainement au détriment de la sécurité juridique des parties prenantes et est contradictoire avec l'objectif de fiabilité des résultats. La complexité des dossiers montre en fait qu'une durée de neuf à dix mois semble inévitable pour pouvoir un tant soit peu fonder une décision définitive. Ce délai incompressible reste très important compte tenu des constantes de temps des secteurs industriels.

Le dilemme est analogue pour ce qui est de la simplicité d'accès et d'utilisation de la procédure. L'exemple des négociations du GATT montre que la complexification des règles est inévitable pour le respect des droits des parties et l'objectivité des mesures. Des ajustements tels que ceux concernant le stade commercial ou la comparabilité des produits sont fondés sur le plan des principes mais alourdissent considérablement le travail des autorités ainsi que les demandes en renseignements et en suivi que les parties sont condamnées à satisfaire.

Enfin la recherche de la fiabilité va pratiquement à l'encontre des préoccupations de rapidité et de simplicité. De plus les marges d'appréciation, la nécessité de décisions subjectives paraît inévitable du fait du recours intensif à la comptabilité analytique par exemple. Malgré la rigueur des cadres donnés par cette discipline de très nombreuses conventions sont à adopter, dans des choix qui ne sont pas forcément répétables. Par ailleurs la détermination du préjudice et surtout du lien de causalité entre le préjudice et le dumping peut devenir éminemment subjective si l'on ne se contente pas vérifier la simultanéité des pertes financières et de la croissance des importations. C'est une conception de l'économie qui peut seule soutenir une telle détermination et on a vu la variété des théories économiques...

Ainsi l'antidumping paraît soumis à des limites intrinsèques, des contradictions entre les nécessités des différents principes qui doivent animer sa mise en oeuvre. L'étude de deux cas particuliers va nous permettre de constater les arbitrages qui ont été réalisés, par les textes ou la pratique, entre les priorités, ainsi que les précautions prises pour éviter des dérapages de l'outil.

Deuxième Partie

L'Antidumping à l'épreuve des faits

A) Les États Unis

Nous présentons ici les spécificités des règlements américains et de leur mise en oeuvre vis à vis des textes du GATT, sans nous attarder à nouveau sur les concepts généraux de ce type d'instruments de politique commerciale. Le texte de base régissant l'antidumping est le Tariff Act de 1930, revu de nombreuses fois et notamment en 1974, 1979, 1984 et 1994 suite à l'Uruguay Round.

1) Les institutions en charge de la procédure

Deux acteurs institutionnels, situés à Washington, interviennent dans l'antidumping américain: l'International Trade Commission (ITC) d'un part, le Department of Commerce (DoC), d'autre part.

a) International Trade Commission (ITC)

L'ITC est un exemple américain de ces commissions cherchant l'équilibre des trois pouvoirs. Elle est dite indépendante car elle ne dépend pas directement de l'exécutif, il ne s'agit pas d'une administration. Son budget est voté par le Congrès (législatif), ses six commissaires sont nommés pour neuf ans non renouvelables par le Président après accord du Congrès. Ses modes d'intervention sont quasi-judiciaires.

Ses compétences

De par les lois commerciales (Tariff Acts) de 1974 et 1979, depuis sa création en 1916 sur certains points, la Commission intervient dans des domaines variés touchant au commerce extérieur des États Unis et à son influence sur les différents secteurs de l'économie.

Dans les enquêtes en antidumping ou en antisubvention, la Commission détermine au stade préliminaire et final si l'industrie subit un préjudice.

Elle intervient également sur le même point dans le cadre des mesures de sauvegarde (Section 201), en proposant de plus à l'exécutif des mesures adéquates.

L'ITC mène seule la totalité des enquêtes au titre de la section 337 du Tariff Act de 1930 qui concerne les autres pratiques déloyales, par exemple les infractions au droit de la propriété intellectuelle ou des secrets industriels, l'étiquetage mensonger.

Enfin, elle élabore un certain nombre de recherches et rapports, sur la compétitivité de l'industrie américaine, sur la situation de certains secteurs industriels ou l'impact d'accords commerciaux sur l'industrie. Elle engage ces actions à la demande du Président, du Congrès, de l'United States Trade Representative (USTR, conseiller du président), ou sur sa propre initiative. Elle maintient en permanence une base statistique importante sur l'industrie et le commerce extérieur.

La structure

Les commissaires

Il s'agit d'hommes politiques, mais la loi interdit la présence de plus de trois commissaires du même parti. Le bipolarisme américain assure en fait que trois commissaires seront démocrates et trois républicains. Le Chairman, nommé pour deux ans, n'a pas de voix prépondérante mais doit gérer l'institution. Chaque commissaire possède son propre cabinet pour suivre les dossiers.

Le Staff et les Services

Le Staff est composé des diverses compétences nécessaires aux enquêtes et études. Il est structuré en 17 directions, dont cinq sont plus particulièrement concernées par les enquêtes antidumping. Elles sont présentées en figure II.1, avec le nombre de personnes travaillant a priori à 100% pour le sujet. Le personnel total de l'ITC se situe aux alentours de 450 agents.

| | | |
|--------------------------|------------------------------|-------------------|
| Direction des enquêtes | Superviseurs "case handlers" | 20 |
| Direction des industries | Experts et analystes | 75-80 (total 120) |
| Direction économique | Support plus théorique | 10 |
| Direction Juridique | Conseil | selon cas |
| Direction Tarifaire | Côté plutôt "douanier" | selon cas |

Figure II.1 : Services de l'ITC impliqués en antidumping

Les services de l'ITC maintiennent une offre d'information du public ou des personnes requérant une assistance (petites entreprises).

b) Department of Commerce (DoC)

Le Département du Commerce est un géant administratif d'ailleurs actuellement visé par la campagne du parti républicain pour une cure d'amaigrissement de l'État. Le DoC rassemble en effet des compétences qui iraient chez nous de la météorologie nationale au secrétariat d'État au commerce extérieur en passant par l'IFREMER. Le scinder et l'amaigrir seront pourtant deux choses distinctes.

Au sein du DoC, une composante fondamentale est l'International Trade Administration (ITA), qui intervient d'une manière générale en soutien opérationnel de

l'USTR et entre autres dans les enquêtes, sur la partie nécessaire à la détermination du dumping.

Le contexte cité dans le premier paragraphe explique que le personnel consacré aux enquêtes antidumping/antisubvention soit en baisse d'après les informations qui nous ont été données. De deux cents, ils seraient descendus à 175 environ répartis dans la direction des enquêtes initiales (*Office of Investigations*, 75 personnes) et celle des revues administratives qui sont effectuées par des personnels différents (*Office of Compliance*, 100 personnes).

Il est à noter que les intervenants non administratifs dans la procédure, et surtout les cabinets d'avocats, ont tendance à considérer de haut la compétence des personnels du DoC, contribuant à la moins bonne réputation de celui-ci que celle que peut avoir l'ITC. Il est vrai que les fonctionnaires du DoC qui ont acquis une expérience préfèrent orienter leur carrière vers ces mêmes cabinets d'avocats, où les conditions matérielles de travail sont nettement meilleures.

Conclusion: Une commission indépendante, 300 personnes au total

Nos estimations fournissent un nombre de personnels "directs" concernés par la mise en oeuvre des règlements de politique commerciale antidumping/antisubvention avoisinant les 300 personnes.

2) Le déroulement de la procédure

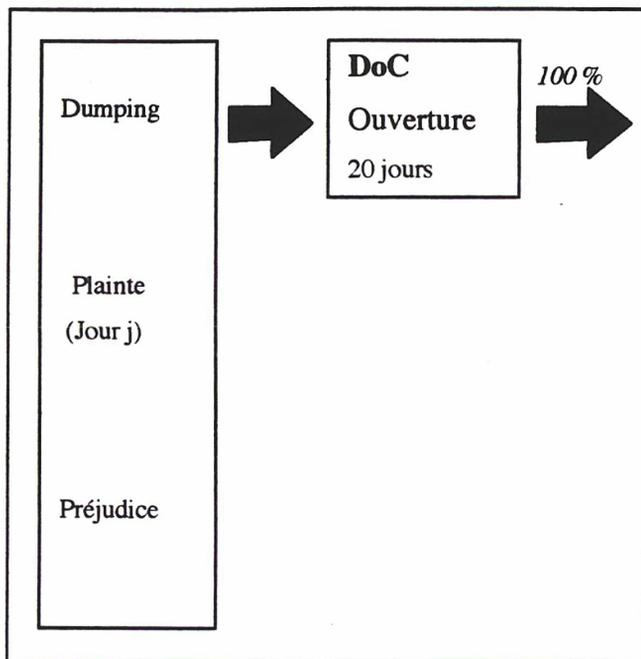
a) L'enquête initiale

Elle comprend les phases définies dans le texte du GATT, et nous ne présentons que ses aspects particuliers, dus à la présence des deux institutions que nous venons d'étudier ou aux points spécifiques du droit américain.

α) Ouverture

Le dépôt de plainte se fait simultanément auprès du DoC et de l'ITC, mais c'est le DoC qui a 20 jours pour ouvrir l'enquête. Les avocats des plaignants se sont bien sûr assurés que le document était parfait, et peuvent à la limite le corriger dans l'intervalle. Il n'arrive donc presque jamais qu'une enquête ne soit pas ouverte: 2 cas sur 561 étudiés⁹.

⁹Liste fournie par le Department of Commerce, ITA, Import Administration, Central Record Units, comportant 561 cas antidumping (1 pays/ 1 produit) ouverts de 1980 à fin 1993 (i.e. achevés avant 1995)



L'avis d'ouverture paru au Federal Register (Journal Officiel) est relativement semblable au même avis publié dans le cadre européen, mais ne comporte aucun avis sur le préjudice qui sera donné par l'ITC (voir ci-dessous). Formellement, l'ouverture d'une enquête ne nécessite donc pas la présence de préjudice.

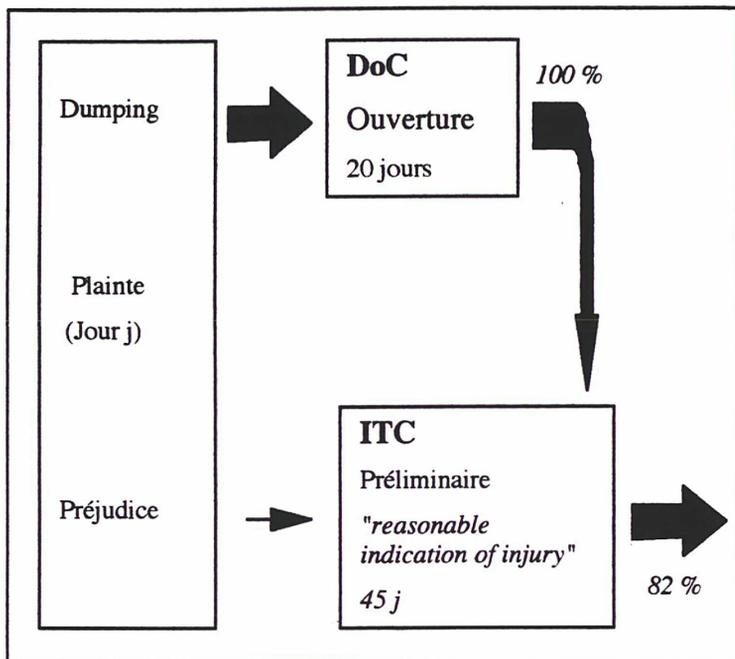
La figure ci-contre schématise l'ouverture de l'enquête, le délai qui s'est écoulé depuis le dépôt de plainte et la proportion de dossiers qui n'ont pas subi d'avis négatif à ce stade. Des figures analogues illustreront les propos de cette partie.

β) La détermination préliminaire du préjudice

L'ITC se met en fait au travail dès le dépôt de la plainte et possède 45 jours pour rendre un avis préliminaire sur le préjudice au vu du dossier de la dite plainte et des données fournies par les plaignants qui y sont incluses. Elle présuppose qu'une enquête sera ouverte pour éviter de ne disposer que de 25 jours après l'ouverture officielle.

Les 20 premiers jours sont également mis à profit pour définir précisément, en collaboration avec le DoC, le produit exact qui sera concerné par l'enquête. Il est à noter que l'ITC peut choisir ses propres subdivisions du domaine d'enquête par la suite, ce qui aura son importance.

Les éléments de détermination du préjudice sont ensuite habituels et nous n'y reviendront pas, mais il faut relever qu'à ce stade seules des "indications raisonnables" sont nécessaires. Une enquête complète n'est évidemment pas envisageable dans le temps imparti. L'ITC réalise tout de même une synthèse des plaintes dans un document public (dont il existe une version confidentielle) qui présente également le raisonnement du Staff. Les Commissaires ont peu de temps pour s'informer et leur vote qui va déterminer l'avis de la Commission repose énormément à ce stade sur le travail du Staff.



Ici comme dans le cas de la décision définitive, en cas d'égalité de voix (3/3), l'avis rendu sera celui de l'existence d'un préjudice. Nous verrons, en particulier en ce qui concerne le DoC, que le doute dans la procédure ne peut jamais nuire aux intérêts américains.

L'avis préliminaire de l'ITC relève des indications de préjudice dans 82% des cas qui lui sont présentés, ce qui compte tenu du fait que seuls les cas de non-préjudice flagrant sont éliminés, paraît raisonnable.

γ) La détermination préliminaire du dumping

L'initiative revient alors au DoC qui dispose d'un délai de 115 jours (165 dans les cas plus complexes) pour rendre une décision préliminaire en ce qui concerne le dumping.

Le questionnaire

Sa première action consiste à envoyer le questionnaire qu'il a rédigé auparavant aux parties exportatrices également préalablement recensées. Celles-ci, submergées par les appels des avocats qui surveillent de très près le Federal Register et font leurs offres de services, reçoivent une liste de questions représentant 3 cm de papier pour un cas élémentaire (1 produit).

La plupart des enquêtes antidumping dans le monde se font sur la base de tels documents, mais il faut admettre que la version américaine est particulièrement remarquable. La section B présente par exemple les 48 détails de coûts ou chapitres de la comptabilité analytique que l'exportateur doit préciser pour chacune des ventes du produit concerné. Disposant de trente jours pour répondre, il a tout intérêt à mobiliser ses énergies et rapidement choisir un avocat si cela n'est déjà fait. Dans le cas des innombrables plaintes acier déposées en 1992, Usinor Sacilor a compté jusqu'à 100 personnes pour contribuer au travail de l'équipe des 10 spécialistes qui travaillaient à temps complet.

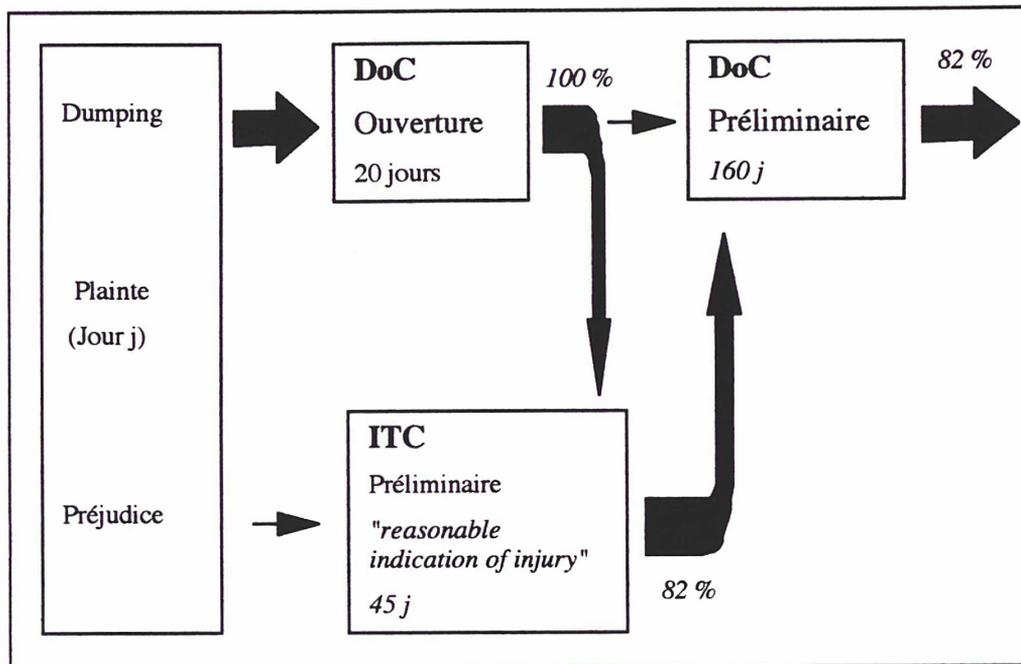
Après la réponse et un premier traitement, un questionnaire supplémentaire puis des demandes d'information parviennent en général à l'exportateur, suivant les besoins du DoC qui fondera sa décision préliminaire sur ces seules informations écrites.

Nous ne rentrerons pas dans le détail des ajustements faits dans le but de comparer la valeur normale et le prix à l'exportation. Ce seront d'ailleurs, sauf

modification méthodologique justifiée et argumentée par l'une des parties, les mêmes pour la détermination définitive.

Un "taux de réussite" fort en un temps faible

Toutefois, il nous semble fondamental de relever que dans tous les cas listés et approuvés une première fois par l'ITC, l'avis préliminaire du DoC établit l'existence d'un dumping. Ce sont donc 82% des cas initiés qui aboutissent à l'imposition d'un droit provisoire.



Tout exportateur qui semble causer un préjudice est donc certain d'être en dumping à ce stade, et de devoir déposer une garantie douanière sur ses exportations. Le "taux de réussite" étant également fort pour les droits définitifs

comme nous le verrons, il nous faut présenter les deux raisons principales qui nous semblent expliquer une telle situation.

Certaines pratiques de calcul, profitant des imprécisions du texte du Tariff Act pourtant long, conduisent premièrement à des marges plus fortes que ce que nous pourrions observer dans le cas de la pratique européenne. Nous ne prendrons que deux exemples techniques, qu'il faut développer.

i) Vente à perte

Le premier exemple concerne le problème du calcul de la valeur normale, lorsque l'on est amené à considérer que les ventes sur le marché intérieur ne sont pas effectuées dans des conditions normales de marché, et que l'on se base alors sur une valeur construite¹⁰. Les critères de non représentativité des ventes à perte étaient interprétés de manière très stricte¹¹ de façon à avoir recours le plus souvent possible à la valeur construite.

¹⁰ Tariff Act de 1930, Titre VII *Countervailing and Antidumping Duties*, section 773 (b) tel que rédigé par le Congrès en 1974

¹¹ Voir les nombreuses notes internes du DoC sur le sujet afin d'éviter les pratiques divergentes, in *Import Administration Policy Bulletins, DoC/ITA, 11 avril 94* et notamment les notes 92.3 sur le critère

Pour cette dernière, il était fait usage systématiquement de frais généraux de 10% et d'un marge de profit de 8%. Certaines industries se voyaient donc affecter des frais et marges bénéficiaires bien supérieurs à la réalité, ce qui gonflait la valeur normale et donc leurs marges de dumping. Le profit moyen aux États Unis est par ailleurs de 5% à 6%.

Il est à noter que le texte modifié après les accords de l'Uruguay Round¹² introduit des critères chiffrés plus lâches que la pratique décrite, voire même que la pratique européenne sur certains points, en prenant en compte jusqu'à 20% de ventes à prix trop faible au lieu de 10%. Il met de plus fins aux 10% automatiques de frais et 8% de marge bénéficiaire dans la valeur construite qui eux, n'ont jamais été présents en Europe.

ii) Les pays à commerce d'État

Le deuxième exemple concerne les pays qui ne sont pas à économie de marché (*non-market economies*, NME)¹³. Le calcul de la valeur normale se fait sur une valeur construite en multipliant les quantités de facteurs de production utilisés dans ces pays par les coûts des mêmes facteurs dans un pays analogue, plutôt que de considérer les coûts totaux dans un pays analogue. L'utilisation de la main d'oeuvre et la consommation d'énergie en Chine sont multipliées par les coûts de ces mêmes facteurs en Inde par exemple. Les pays à commerce d'État se voient donc affecter une valeur normale relativement haute, car leurs industries font en général une plus grande consommation des facteurs de production que dans les pays où ceux-ci ont un coût fixé par le marché.

La deuxième raison profonde des forts taux de réussite au niveau provisoire est la méfiance du DoC vis-à-vis des réponses étrangères. Il ne voudrait en aucun cas abandonner une enquête sur la base de réponses qui pourraient être selon lui mensongères, et donc avant d'avoir fait les vérifications nécessaires sur place. Il faut noter ici que les droits provisoires sont déterminés dans le cas de la procédure européenne justement après cette vérification. Une détermination du DoC de 0% de droits provisoires n'arrêterait pourtant pas en droit la procédure, elle ne créerait seulement pas de garantie en douane. Mais cela ne s'est jamais vu.

Cent soixante jours soit moins de six mois après le dépôt de la plainte, des calculs complexes amènent donc de façon relativement certaine à l'imposition de droits provisoires. Ceux-ci ont parfois majoré dans le doute la marge de dumping. Au maximum, il serait possible d'admettre ici que les 9% des cas de retraits de plainte (50/561) observés sont tous dus à des plaignants qui ont préféré à un stade ou un autre retirer leur plainte du fait d'une décision qu'ils attendaient négative.

de vente sous les coûts de production par modèle et non pas sur l'ensemble des produits similaires et 94.3 sur la définition de période étendue de vente sous les coûts de production

¹² Tariff Act de 1930, Titre VII *Countervailing and Antidumping Duties*, section 773 (b) version de 1994

¹³ Ibid., section 773 (c)

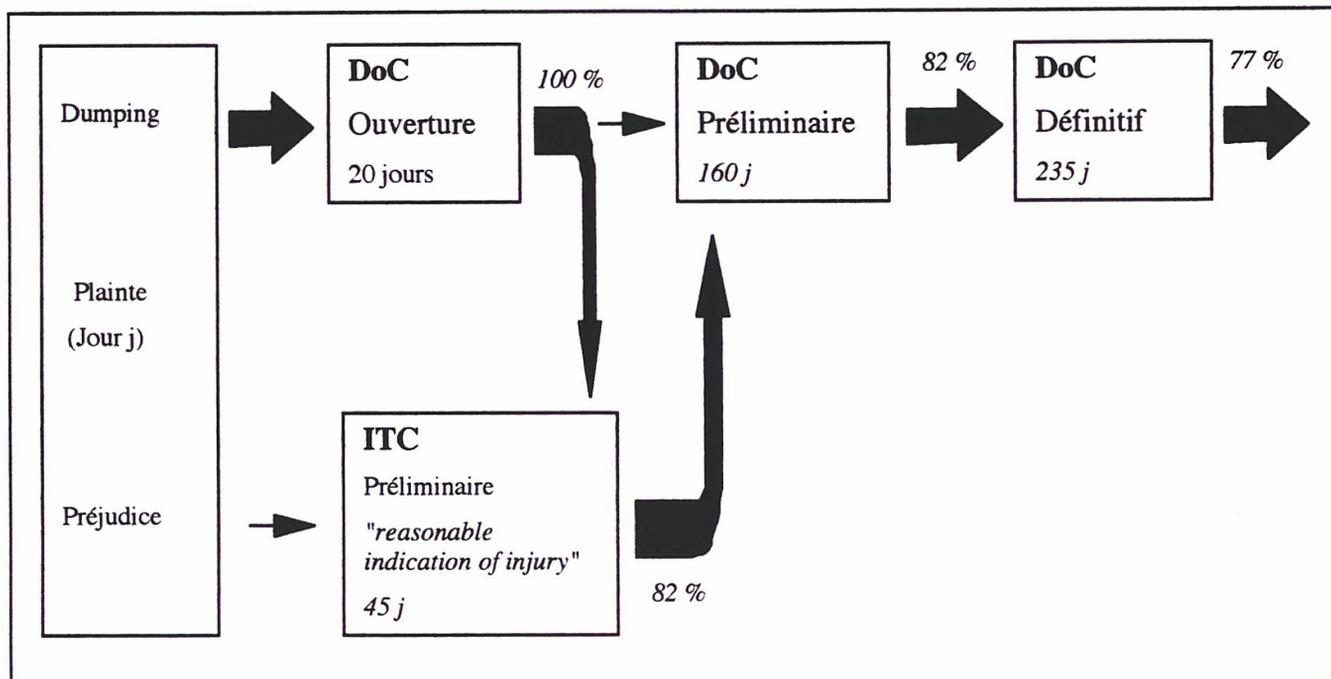
Sans oublier la rétroactivité

Les plaignants ont la possibilité d'invoquer des circonstances critiques (*critical circumstances*) afin que les droits provisoires soient aussi imposés aux 90 jours précédant la décision préliminaire. Les circonstances critiques sont basées sur l'existence d'importations massives soit sur un produit connaissant des précédents de dumping soit dans le cas où le producteur ne pouvait ignorer qu'il se trouvait en dumping¹⁴.

Nous n'avons pu effectuer de statistiques sur le recours à cette aspect du droit, mais sur les deux produits dont nous avons étudié les procédures entièrement, elle a été appliquée au moins pour l'un des pays concernés. C'est le cas du silicium métal de Chine¹⁵ mais pas du Brésil¹⁶, du magnésium de Russie mais pas de Chine ni d'Ukraine.

δ) La décision définitive concernant le dumping

Comme nous l'avons vu, le DoC procède ensuite aux vérifications sur place, qui s'apparentent à un audit serré surtout si les données ont du mal à rentrer dans le format préétabli. Les vérifications ont lieu également dans le cas des NME.



La détermination définitive est positive dans 94% des cas qui parviennent devant le DoC, soit 77% des plaintes déposées qui ne sont pas retirées ($0,94 \times 0,82$ ITC prelim.).

¹⁴ Tariff Act, Section 733 (e), précisé par le *Code of Federal Regulations* 19 CFR §353.16

¹⁵ Cas (A-570-806), détermination provisoire, 56 FR 4596 du 5 Février 1991

¹⁶ Cas (A-351-806), 56 FR 13318 du 29 mars 1991

La BIA

Comme dans tout règlement antidumping, les enquêteurs américains obtiennent leurs informations en menaçant dans le cas contraire d'utiliser les faits disponibles, antérieurement appelés les meilleures informations disponibles (*Best Information Available*, BIA). La législation issue de l'Uruguay Round¹⁷ a modifié la rédaction du texte sur ce point, sous la pression des partenaires des États Unis, qui trouvaient quelques pratiques pour le moins abusives.

Les précédentes règles du DoC¹⁸ par exemple citaient seulement une source explicite de BIA: les informations fournies par le plaignant. Il est au moins à présent écrit que ces données devront être si possible corroborées par d'autres sources.

Les meilleures informations disponibles n'étaient pas toujours choisies raisonnablement. Clairement d'ailleurs, les catégories de *cooperative/non-cooperative BIA* (chacune pouvant être partielle ou totale), faisaient référence au fait que la BIA pouvait être une punition, sans aucune justification calculée. Le sidérurgiste allemand (lié à Usinor) Dillinger Stahl s'est ainsi vu attribuer 36% de droits dont 18% dus à de la BIA. 9% venaient du seul fait qu'une entreprise de distribution filiale partielle ne pouvait préciser sur chaque vente, pour elle indifférenciée (une plaque d'acier est une plaque d'acier), de quel fournisseur venait l'acier. Les enquêteurs ont alors estimé qu'ils ne pouvaient vérifier la marge bénéficiaire entre deux parties liées et que, comme celle-ci était vraisemblablement trop faible, elle devait être ajustée à la hausse à un niveau jugé normal.

Les avocats

Nous avons évoqué le rôle des cabinets d'avocats mais il faut y revenir, car il s'agit de l'un des traits essentiels de la vie de la procédure outre-Atlantique. Spécialisés sur ces problèmes, ils connaissent les éléments précis de procédure à respecter, les erreurs techniques à ne pas faire, ils sont indispensables.

Ils ont accès aux données confidentielles (sous *administrative protective order*) des parties adverses, sur lesquelles ils peuvent argumenter auprès du DoC. On assiste alors à une bataille directe entre les cabinets, qui mènent leurs propres calculs en parallèle afin de garder le contrôle sur la procédure. Le combat est d'autant plus difficile à maîtriser que les équipes des cabinets sur un cas sont souvent plus nombreuses que les personnes en charge du dossier au DoC, et que les moyens matériels à leur disposition sont tout autres. Chaque argument est discuté, le but pour les conseils des exportateurs étant également d'éviter le recours à la BIA.

Tout ceci se déroule dans la plus grande tradition américaine, où la confiance principale de l'opinion publique réside dans les décisions judiciaires et certainement moins dans les avis administratifs.

Bien entendu, rien n'est gratuit et il faut compter jusqu'à 500 000 \$ d'honoraires pour un cas normal. On compte en millions de dollars pour les cas plus complexes.

¹⁷ Tariff Act., section 776

¹⁸ 19 CFR §353.37 (édition du 1er avril 1994)

Les engagements, très rares

Le DoC, plus précisément l'*Office of Compliance*, négocie le cas échéant les engagements de prix¹⁹ avec les exportateurs, que les industriels nationaux n'ont pas à connaître contrairement à une rumeur répandue (même s'ils sont consultés sur la mesure). Nous n'avons, par opposition au cas européen, dénombré que 7 engagements sur tous les cas listés (1,3%). Les intervenants nous ont confirmé qu'il était rarement fait appel à ce genre de mesure. On notera un cas récent intéressant, puisqu'il s'agit de l'un des nombreux épisodes de la guerre Kodak-Fuji, en l'occurrence sur les papiers photos et leurs composants chimiques²⁰, qui est venu s'ajouter en décembre 1994.

Outre le fait qu'ils sont rares, la deuxième idée essentielle concernant les engagements aux États Unis est qu'ils ne semblent pas aussi attractifs que d'aucuns pourraient le penser. Les procédures de reporting de l'exportateur vers les personnes en charge au DoC sont en effet tellement lourdes (questionnaire trimestriel), qu'elles laissent parfois préférer des droits normaux.

e) La détermination finale du préjudice: l'épreuve de vérité

L'ITC a également mené son enquête officiellement dès la détermination provisoire du DoC et envoyé son questionnaire aux producteurs locaux et aux importateurs. Elle a comme le DoC procédé à une audition publique où chaque partie a pu répondre aux questions des Commissaires puis du Staff. D'éventuelles données confidentielles sont discutées à huis-clos. Le vote est également public, même si, bien entendu, tous les échanges d'information préalables ne sont pas connus.

L'argumentation est toutefois rendue transparente par la publication du rapport final. Ce document, d'environ 100 pages pour un cas simple, récapitule en annexe les données chiffrées pertinentes, même si la version non confidentielle est évidemment pauvre donc inexploitable sur ce plan. Le corps du rapport explique quant à lui de façon argumentée le raisonnement qui a amené la détermination majoritaire de l'ITC au vu de tous les critères qui ont été jugés pertinents.

Les questions de produit similaire, de produits substituables, les évolutions de prix et de tous les marchés, tous les critères de préjudice jusqu'à des études assez fines d'élasticité de la demande, sont explicités. La lecture devient un peu ardue du fait des innombrables renvois aux tableaux de données ou aux éléments de droit. Ceci est fait de manière d'autant plus détaillée que les commissaires en désaccord avec leurs collègues expriment leur vues dans une partie également approfondie du document²¹.

Le point déterminant

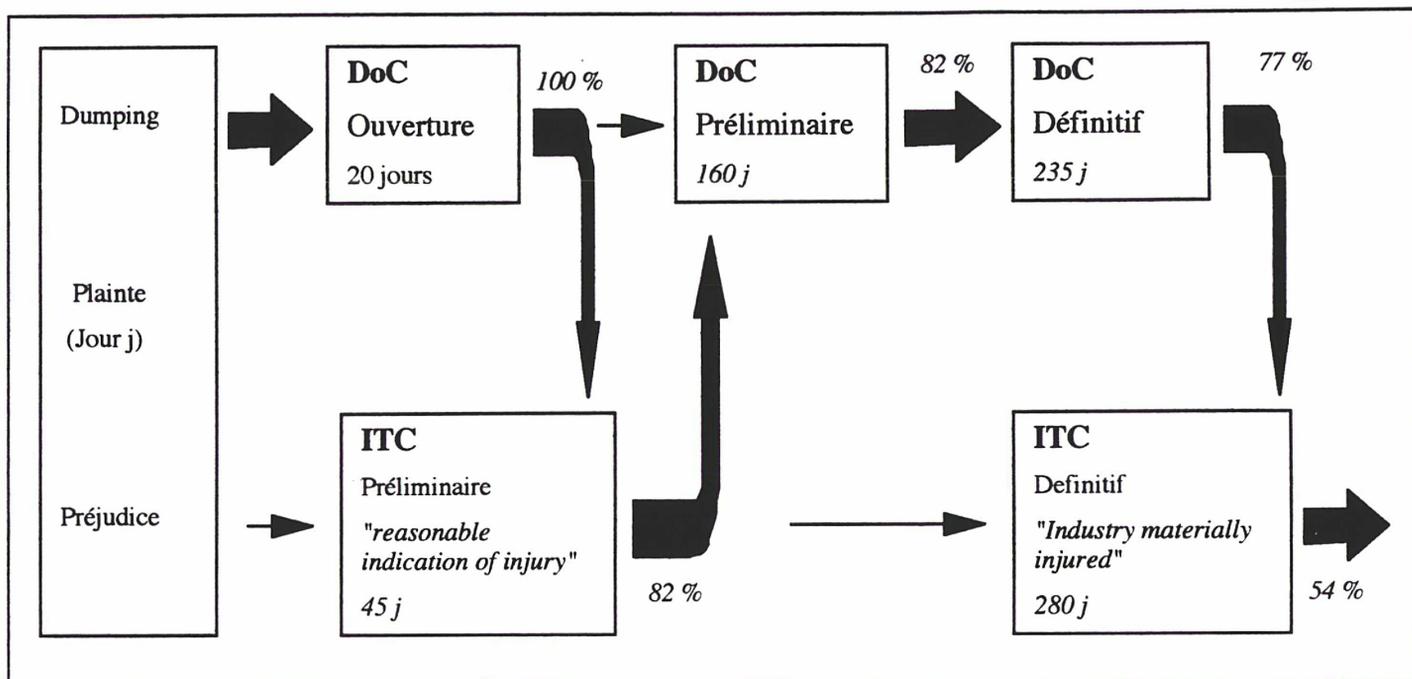
Nos statistiques ont corroboré le sentiment général dans le sens où cette étape est clairement vue comme la plus limitante sur le chemin des plaignants pour

¹⁹ *Suspension agreements*. Tariff Act Section 734, comme les retraits de plainte

²⁰ Cas N° (A-588-832), 59 FR 43547 du 24 août 1994

²¹ On pourra consulter par exemple le rapport sur le magnésium en provenance de Chine, Russie et Ukraine, enquête n° 731-TA-696-698 (Final), mai 1995, où 3 Commissaires étaient en désaccord.

l'imposition de droits. Sur les 387 cas présents à ce stade, la question du préjudice a été conclue négativement 117 fois, soit dans 30% des cas. Entre les déterminations préliminaires et définitives, seuls 57% des cas sont donc acceptés par l'ITC.



Le vote de l'ITC est d'autant plus déterminant qu'elle a pu effectuer une subdivision plus fine voire différente de celle du DoC en ce qui concerne les produits concernés, et qu'elle peut décider qu'il existe un préjudice seulement sur l'une de ces subdivisions et laisser les autres sans droits.

Pas de règle du moindre droit

Le droit américain prévoit seulement qu'en cas de décision de l'ITC dans le sens de l'existence d'un préjudice, le montant des droits à percevoir sera égal à la marge de dumping.

Il n'existe donc pas de règle du moindre droit ou *lesser duty rule* qui limite le droit au niveau du préjudice. Ceci a bien sûr pour effet, toutes choses étant égales par ailleurs, d'imposer un niveau de droits supérieur à ce qu'il aurait été en étant limité à la réparation du préjudice. L'ITC ne détermine pas de niveau de préjudice, mais répond à une question binaire.

Elle n'est pas fondée non plus à rendre un jugement sur la base de l'intérêt général des États Unis ou de l'industrie américaine.

La procédure est achevée au bout de 280 jours (9 mois environ) après le dépôt de la plainte, et dans les cas les plus complexes et sur demande de report par les exportateurs au plus au bout de 420 jours (14 mois). Elle a conclu à l'imposition de droits dans 47% des cas listés (263 cas sur 561), ce qui correspond à 54% des cas qu'elle a examinés compte tenu des retraits de plainte et engagements (263 sur 487). L'Antidumping *Duty Order* officialise le cautionnement pour les douanes.

b) Les voies de recours

Il ne faudrait pourtant pas conclure trop vite que la bataille est perdue, pour aucune des parties. La juridisme américain propose en effet de multiples voies, même à court terme, pour faire vivre ses avocats (nous verrons qu'il existe également des solutions de moyen terme).

Les ministerial errors

Les parties à la procédure, ou plus exactement leurs avocats puisqu'il s'agit de données confidentielles, ont cinq jours pour faire la demande de communication par le DoC des données et des calculs sur lesquels il a basé sa marge de dumping. Cinq jours au plus tard après la communication de ces données, les représentants des parties peuvent signaler les erreurs de calcul ou *ministerial errors*²².

Comme dans le cas de la rétroactivité, il ne nous a pas été possible de connaître un taux de cas concerné par des erreurs de calculs (qui doivent être non négligeables pour être prises en compte). Toutefois, et là encore malgré le petit nombre de cas approfondis, il nous a été possible de corroborer l'opinion des cabinets d'avocats selon laquelle le phénomène n'est pas si rare.

Un cas flagrant est la correction qui a été apportée aux résultats de la révision administrative (voir plus bas cette procédure) qui avait mis fin aux droits imposés aux roulements à billes de France de la société SKF²³. Les plaignants se sont aperçus que le DoC n'avait pas converti en dollars les ventes réalisées en Francs français. La marge de dumping a alors atteint 49% au lieu de 0%.

Un cas plus complexe mais qui montre comment parfois on peut s'éloigner du calcul de la théorie de base exposée dans la première partie est le cas déjà évoqué sur d'autres points du magnésium originaire de Russie, d'Ukraine et de Chine²⁴.

Dans le cas de la Chine, tout s'est déroulé à peu près idéalement, puisque les déterminations provisoires comme définitives décrètent un droit qui ne sera pas remis en cause de 108,26% sur le magnésium pur²⁵.

La situation dans l'ex-Union Soviétique ne se laisse pas clarifier de la même manière. Pour résumer nous ne présenterons que des éléments partiels sur l'origine Ukrainienne, ces éléments permettant d'évoquer la totalité du dossier.

i) La société G., un exportateur (négociant) européen de magnésium d'Ukraine répond à l'enquête. Les pays analogues pour les coûts des facteurs de production que son producteur principal consomme sont l'Indonésie et l'Égypte. Sa marge de dumping calculée est de 52,21%. La plupart des autres producteurs identifiés mais n'ayant pas répondu ont des droits correspondant à une *total non-cooperative BIA*, c'est à dire les informations des plaignants moyennant quelques

²² 19 CFR §353.28

²³ Cas (A-427-801), 60 FR 16608 du 31 mars 1995

²⁴ Cas (A-821-805 et A821-806), (A-823-806), (A-570-832 et A-570-833)

²⁵ 59 FR 55424 du 7 nov. 1994 et 60 FR 16437 du 30 mars 1995

aménagements pour les points insuffisamment justifiés dans la plainte. Leur droit est de 53,99%²⁶.

ii) Cette décision est ensuite modifiée, par un processus amusant où les plaignants signalent au DoC que leur plainte n'était pas parfaite et notamment qu'ils n'y avaient pas fait figurer certains coûts ainsi que les frais administratifs. Le DoC admet certains de ces arguments et par suite la marge issue de la *total BIA* s'élève à 104,27%. Malheureusement pour la société G., certaines de ses ventes provenaient d'un producteur "non-coopératif" auquel la BIA en question s'applique. Le nouveau montant de son droit provisoire est de 83,32%²⁷.

iii) Pour des raisons qu'il ne nous a pas été possible d'appréhender, les droits définitifs de la société G. s'élèveront à 103,27%, contre 104,27% toujours pour les producteurs non coopératifs²⁸.

iv) Enfin, une quatrième phase²⁹ viendra corriger des *ministerial errors* dans la détermination finale, qui ne concerneront après argumentation que les exportations russes. La société G. est donc a priori exclue de ces dernières modifications, dues surtout à un manque de clarté du règlement définitif originel sur la Russie. En effet, chaque négociant se voit attribuer dans ce texte deux droits, le premier de 0% pour des producteurs qui lui ont fourni ses produits pendant la période d'enquête. Le second taux est de 100,25% pour tous les autres producteurs utilisant le même trader. Les deux grands producteurs russes qui ont collaboré ont donc la chance de n'être pas soumis à droit, ce qui relativise l'utilité du taux résiduel.

Comme nous l'avons souligné, de tels exemples ne sont pas généralisables mais ils expriment la difficulté de gérer une procédure et des calculs de plus en plus complexes.

Les recours judiciaires

Chaque partie peut bien entendu introduire un recours contre les décisions prises au cours de la procédure et publiées au Federal Register, recours qui se fait auprès d'une juridiction spécialisée, le Tribunal du Commerce International (*Court of International Trade*), créé en 1980³⁰. Un deuxième niveau de juridiction peut être utilisé, en l'occurrence la cour d'appel (*Court of Appeals of Federal Circuits*).

Le nombre de recours a fortement augmenté en dix ans. L'ITC estime que ses décisions font l'objet d'un recours dans 20% des cas. Il arrive que le tribunal lui demande de revoir son argumentation (*remend*), mais les cas où elle a été obligée d'inverser sa décision sont rarissimes (2 pour l'instant).

La situation est plus complexe pour le DoC, qui ne rend pas une décision binaire. Il est lui aussi régulièrement attaqué, ce qui conduit à l'estimation d'un total de 50% des cas se retrouvant devant les tribunaux. Le DoC doit modifier ses droits dans 10% des cas d'appel, ce chiffre étant donné en ordre de grandeur.

²⁶ décision préliminaire 59 FR 55420 du 7 novembre 1994

²⁷ Avis de modification de droits provisoires, 60 FR 7519 du 8 fév. 1995

²⁸ 60 FR 16432 du 30 mars 1995

²⁹ 60 FR 25691 du 12 mai 1995

³⁰ L'arsenal des procédures contentieuses américaines dans le domaine commercial, PEE Washington, février 1995, pp. 11 et 40

c) Analyse

De manière synthétique, trois caractéristiques positives du droit américain nous ont semblé devoir être mises en valeur

- **rapidité** Nous avons vu que toutes les étapes de la procédure étaient encadrées par des délais stricts et courts, et que les reports possibles étaient également très limités dans le temps. La rétroactivité des droits permet de pallier aux cas où un spéculateur indélicat connaissant la mise en place de la procédure, exporte un quantité massive. Dans le cas des matières premières, il n'a clairement pas le temps d'organiser un acheminement dans les 70 jours (160-90) précédant l'imposition possible des droits.
- **indépendance** Même si les Commissaires de l'ITC sont issus du monde politique, même s'ils reçoivent des lettres de leurs confrères, leur mandat est non renouvelable et peu de personnes même parmi les critiques les plus acerbes font état d'éventuelles décisions qui seraient le résultat de pressions éhontées. L'administration du DoC elle, dans ses calculs, se justifie au niveau de chaque détail technique. Les deux institutions, sous le contrôle étroit des avocats et du judiciaire, sont donc indépendantes dans l'application des règles que le législateur ou le juge leur a donné.
- **transparence** Comme nous venons de le voir, la transparence est une des clés de l'indépendance des déterminations dans le cadre des règles. Elle est indissociable du rôle des avocats (qui ont une vision plus transparente que les premiers concernés à savoir les industriels), et conduit chacun à penser qu'il devra rendre des comptes (rapports, décisions longuement commentées...).

Concrètement, cela signifie que sur ces points les textes ont été bien rédigés et qu'ils sont parfaitement appliqués.

Toutefois, la rapidité et le souci du détail dans les calculs mènent à des aspects qui nous semblent contestables.

- **complexité parfois excessive** Le niveau de détail parvient quelquefois, comme nous l'avons vu, à ne plus être maîtrisé même par l'administration, la comptabilité analytique n'étant pas une science exacte de l'infiniment petit, surtout dans le cas des pays à commerce d'État. La frontière entre l'efficace et l'arbitraire est alors floue.
- **équité juridique et non mathématique** Les textes, s'ils laissent des moyens juridiques égaux aux parties, ce qui nous a été répété comme un modèle à suivre, laissent à notre avis un penchant mathématique clair en défaveur des exportateurs qui sont dans une position permanente de retraite défensive puisqu'ils sont coupables d'une infraction à moins de prouver rapidement le contraire.

Il est donc rapide pour un exportateur de se voir affecter des droits antidumping. Nous allons voir que s'en affranchir est plus complexe.

3) Révisions administratives et vieillissement des droits

L'exportateur qui se trouve confronté à l'imposition de droits est de facto, selon le DoC même, obligé de s'exclure du marché vu le montant en général élevé des dits droits. Il a fallu d'ailleurs à celui qui finalement est "libre de mesures" une petite dose de courage et un bon avocat pour continuer à exporter durant la procédure, sous l'épée de Damoclès d'une décision de préjudice dont il n'a pas toutes les cartes en main.

a) Les révisions administratives

L'enquête

Revenons au cas malchanceux. Il ne saurait paniquer les Américains puisque l'exportateur a la possibilité de demander après un an une révision administrative (*Administrative Review*, A.R.)³¹, qui examinera ses exportations afin de déterminer si elles font l'objet d'un dumping et à quel niveau. Le calcul des droits est alors rétrospectif: seuls sont perçus ceux que la révision a constatés nécessaires.

Le mécanisme de ces révisions mérite d'être expliqué sur un cas fictif³², développé sur la figure II.2. Il permet en effet de bien comprendre qu'un cas antidumping est perçu comme un continuum (i.e. un revenu permanent pour les conseillers juridiques) faisant l'objet dans la pratique et dans l'immense majorité des cas de révisions annuelles systématiques.

Supposons que la date d'imposition des droits définitifs (*AntiDumping Order*) soit le 14 septembre 1992, suivant une décision préliminaire du 8 mai 1992. En simplifiant, le jour anniversaire de l'ADO, soit le 15 septembre 1993, le DoC (*Office of Compliance*) va sur demande de l'une des parties commencer son enquête en dumping pour l'*administrative review* sur un période de référence commençant à la date d'imposition des droits provisoires et s'étendant jusqu'à la date de début de son enquête, soit en schématisant les 18 derniers mois (période 1 sur la figure).

L'enquête elle-même est relativement similaire à la procédure initiale avec questionnaires, vérifications, auditions, commentaires écrits. Même si elle est toujours menée par des personnels différents, les critères ont été jusqu'à présent les mêmes dans les deux enquêtes. Des divergences existaient seulement sur un moindre recours possible à l'échantillonnage des ventes ou des intervenants lors de l'A.R. .

L'enquête se conclut par le calcul d'une marge de dumping sur la période 1, appelée A.R. 1 pour Administrative Review 1 sur la figure, qui détermine le droit finalement perçu sur les importations de cette période 1. Ce droit (D_0 et D_1 sur la figure)

³¹ Tariff Act, section 751

³² Cette mise en forme est extraite de *Les dispositions antidumping et antisubventions à l'étranger, L'exemple américain: le point de vue d'une entreprise sidérurgique européenne*, Yves-Thibault de Silguy, in *Revue de droit des affaires internationales* n°2 1992. Le contenu est modifié.

est toutefois limité à la caution douanière (*cash deposit*) qui avait été réalisée à la suite de la procédure initiale.

La marge de dumping sert également de taux pour la prochaine période de cautionnement douanier. Comme l'enquête a duré au maximum 1 an concomitamment à la période 2 (voir figure), il s'agit de la caution à déposer au cours de la période 3.

Durant la période 3 aura lieu l'enquête qui devra déterminer la marge de dumping et donc le montant des droits à percevoir définitivement sur la période 2. Cette enquête débouchera donc en fin de période 3 sur le taux A.R 2. De même pendant la période 4 aura lieu l'enquête sur la période 3 ...

Le processus ne s'arrête que si la marge de dumping est négligeable pendant trois révisions administratives consécutives.

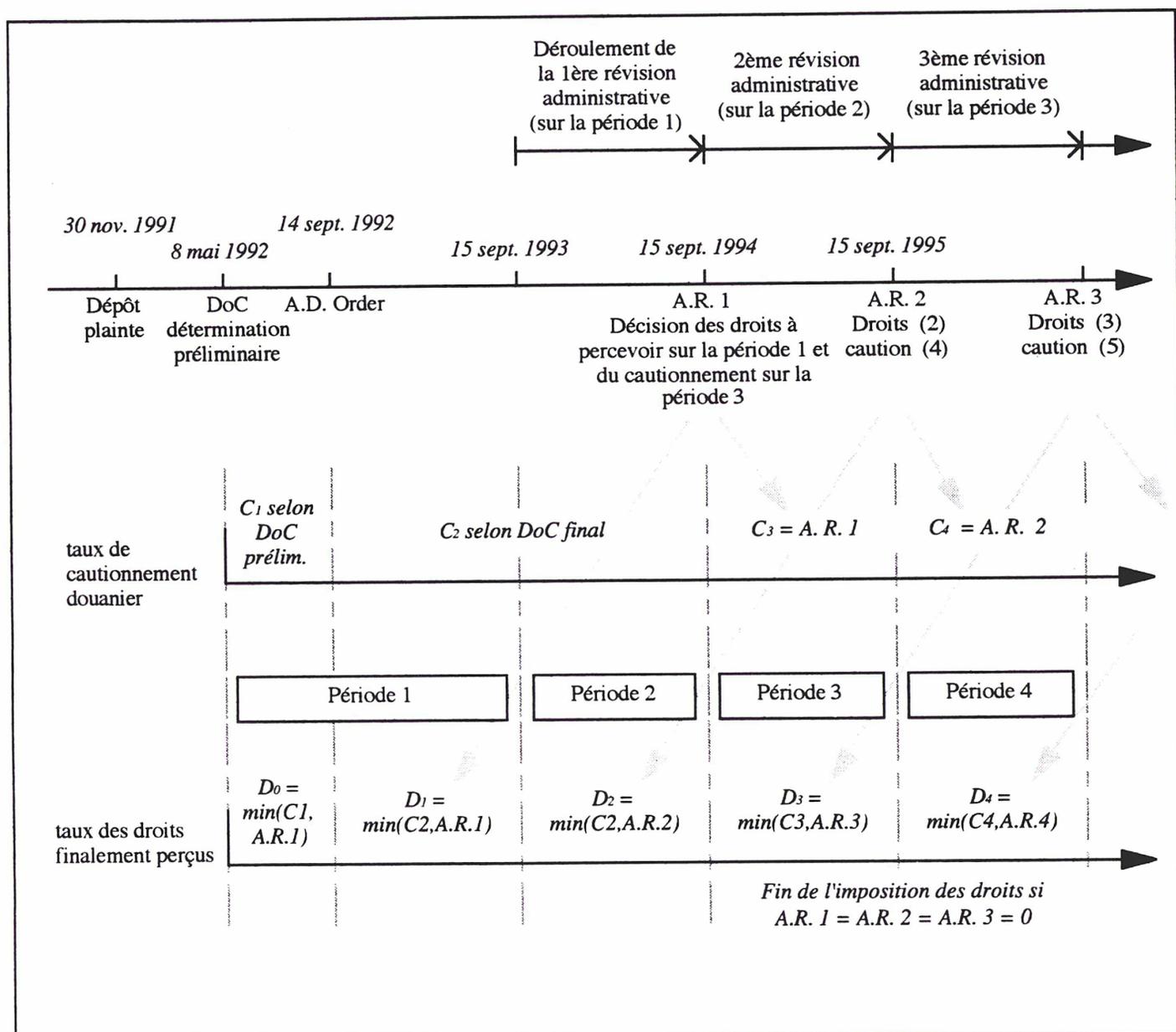


Figure II.2 : La détermination des droits par les révisions administratives

Le préjudice, constaté une fois, ne fait que rarement l'objet de demande de révisions par l'ITC. Le cas échéant, ces révisions ne sont donc pas périodiques mais basées sur des *changed circumstances*³³ et s'apparente à un réexamen.

Le processus est en sens juste car sa rétrospectivité amène les exportateurs à devoir finalement des droits vraiment liés à leur ventes, par opposition à d'autres systèmes que nous verrons où le taux de droit à percevoir définitivement sur les opérations futures est déterminé sur une période passée.

Une seule stratégie pour s'en sortir

L'aspect essentiel de cette suite à la procédure initiale est tout de même que, compte tenu du risque et des niveaux de droits, il est admis qu'il n'existe qu'une seule stratégie pour obtenir trois années consécutives une détermination d'absence de dumping. Même si l'exportateur réalisait par le passé 20 000 ventes, il doit se contenter de 1, 2 ou vingt opérations dans l'année, sortir complètement du marché sauf pour une niche bien choisie, un sous produit ou un client particulier sur lequel il a une position qui lui permet de pratiquer des prix élevés. Il est à noter que même un nombre très réduit de ventes est considéré comme valide pour l'enquête.

Cette stratégie est nécessaire car il n'existait pas dans le droit américain d'expiration du droit au bout d'une durée fixe (*sunset clause*). Le DoC pouvait, si un cas ne connaissait plus de révisions pendant 3 ou 5 années consécutives publier son intention de mettre fin au cas (*intend to revoke*), mais une simple lettre de partie intéressée pouvait contrarier cette volonté.

Le rôle du législateur

Il est nécessaire à ce stade d'ouvrir une parenthèse. Nous avons dit plus haut que jusqu'à présent les critères de dumping entre procédure initiale et administrative review étaient grandement similaires. Nous avons vu d'autre part que les parlementaires se consacraient peu aux procédures au cas par cas.

Cependant le Congrès s'est beaucoup investi sur la législation d'application du cycle de négociations d'Uruguay. Il a transcrit la plupart des accords en droit américain, mais a en particulier joué sur la différence entre le mot enquête et le mot révision pour n'appliquer certaines avancées des accords qu'aux enquêtes initiales et non pas à celles des révisions administratives.

C'est ainsi, entre autres, que le seuil de dumping en-dessous duquel aucun droit n'est imposé (*de minimis*), fixé à 2% par les accords, restera à 0,5% comme il était auparavant pour les révisions administratives. De même, il sera toujours possible dans les révisions de comparer chaque transaction à l'export à la valeur normale (comparaison individuelle / moyenne pondérée) alors que les enquêtes initiales sont encouragées, comme dans d'autres pays, à effectuer la comparaison plus juste prix moyen à l'export contre valeur normale (comparaison moyenne pondérée / moyenne pondérée).

On peut donc vérifier que le sujet est d'une grande importance aux États Unis, et que sa mise en pratique est teintée d'un certain mercantilisme. Il nous a été rappelé au

³³ Tariff Act, section 751 (b)

cours de nos entretiens, même si le ton n'était pas pontifiant, qu'une notion était essentielle: *To import in the United States is a privilege, not a right*. Importer aux États Unis est un privilège, pas un droit. Ceci se passe de commentaires.

Certains analystes se permettent de penser qu'un bon test pour les nouveaux textes sera leur entrée en vigueur. Si, lié à un dollar faible, un grand nombre de plaintes est déposé avant la date du 1er janvier 1996, il faudra en déduire que les industriels américains auront redouté les nouveaux textes qui risqueraient de conclure moins facilement en leur faveur et applicables à compter de cette date.

b) Le vieillissement de certains cas

L'absence de *sunset clause* a créé une situation où certains cas ont du mal à disparaître. Ceci est d'autant plus vrai que l'antidumping américain est un outil mûr, qui a une longue tradition derrière lui. On pourra argumenter que dans le cas européen, un certain nombre de mesures de réexamen après cinq ans conclut au maintien de mesures, et que certains couples pays/produit ont aussi un passé relativement ancien.

Il nous est apparu nécessaire de constater que la durée de vie moyenne des 91 procédures révoquées entre 1980 et le 1er mars 1995 était de 12 ans, et que la moitié des procédures en question avait duré plus de dix ans (durée médiane).

Concernant les 254 couples pays/produit soumis à des mesures de droits définitifs en 1994, on constatait une ancienneté moyenne de 8 ans, 50% des mesures ayant plus de 7 ans. La figure II.3 détaille les dates auxquelles ont été initiées ces mesures encore actives en 1995. (L'initiation majore la durée d'imposition et donc les chiffres cités d'un an environ). La plus ancienne date de 1965 et, toute modeste mise à part, elle est plus âgée que les auteurs de cette étude.

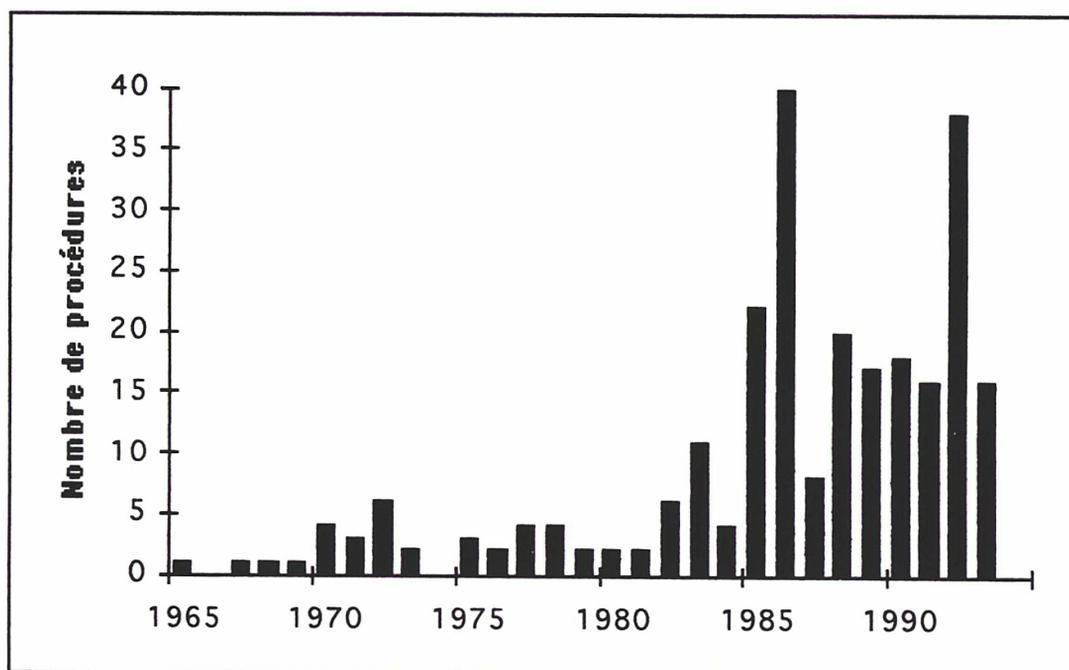


Figure II.3 : Répartition des procédures actives en 1995 par ancienneté (date d'ouverture)

La législation d'application du cycle d'Uruguay devrait mettre fin à cette situation, puisque la section 751 (c) du Tariff Act amendé prévoit maintenant un réexamen complet au bout de 5 ans. Toutes les mesures anciennes étant du fait de l'accord réputées avoir été prises au moment de l'entrée en vigueur des nouveaux textes, il faudra attendre 5 ans afin de pouvoir examiner la pratique. Pour des raisons de charge de travail, un certain nombre de cas seront d'ailleurs probablement repoussés.

4) Conclusion

La procédure est rapide

Nous avons longuement insisté sur cet aspect des délais, courts et impératifs. Ils nous semblent un gage d'efficacité comme nous l'avons évoqué dans la description de l'antidumping idéal, car ils permettent à l'industrie de ne pas souffrir de façon irréparable.

Elle est chère

Il est certain que les européens ont une première réaction d'aversion devant l'hyper juridicisation de la société américaine. Le droit étant de plus jurisprudentiel, les avocats ont la part belle.

Les frais d'avocat sont extrêmement élevés comme nous l'avons vu, et il est parfois vexant de voir son résultat opérationnel dépensé dans de telles conditions. Lorsque l'on sait que les cabinets d'avocats interviennent également fortement lors des débats sur les modifications des règles, on peut se trouver d'autant plus choqué. Leurs lobbies veillent à ce que le gagne-pain ne disparaisse pas, et donc à ce qu'un niveau de complexité soit préservé pour justifier leur présence. Pourtant le jeu d'avoir un avocat vaut probablement encore la chandelle.

Les textes sont appliqués précisément

Les possibilités de recours en justice et la surveillance des avocats conduisent à un respect à la lettre des textes, qui sont eux-mêmes relativement précis. La règle simple de la réponse binaire à la question du préjudice évacue également un certain nombre de discussions.

Nous avons conclu notre paragraphe consacré à la procédure initiale en rappelant que l'application des textes était d'un gage d'efficacité et de fiabilité. C'est également un des facteurs qui contribue à la fois à la transparence et à l'indépendance observée. Les niveaux de détails complexes et dont on peut se demander la pertinence statistique en sont également une conséquence peut être moins heureuse.

La limite entre le précis et l'arbitraire est parfois floue

En poursuivant la remarque précédente, il nous semble que l'on dépasse parfois dans l'application du droit les limites de ce qui correspond à une certaine impartialité mathématique. Toutes les données ne parvenant pas forcément à rentrer dans la calibre

précis prévu, le calibre et les données sont rejetés pour, sans demi-mesures, avoir recours à une information qui est souvent la plus désavantageuse possible pour les exportateurs.

Et l'arbitraire n'est pas en faveur de l'exportateur

Il est compréhensible qu'un "coupable" n'ait pas toujours intérêt à être de bonne foi, mais il semble dans le cas présent que tout exportateur doit avancer une argumentation impressionnante pour être blanchi des accusations qui lui sont faites ou amoindrir la peine qu'il encourt.

B) L'antidumping communautaire

1) Les spécificités de l'antidumping communautaire

a) Introduction : le cadre européen

Le cas de l'Europe est à envisager du point de vue de la Communauté Européenne et non de celui des États qui la composent. La création d'une union douanière entre les États membres a signifié le transfert aux institutions européennes des décisions en matière de douanes, dont en particulier les mesures antidumping.

Il faut dire qu'auparavant les États membres s'étaient dotés pour la plupart de législations antidumping, qui présentaient de fortes divergences bien que sensées être en conformité avec le GATT. Ces divergences introduisaient des discriminations entre les pays, qui, de même qu'un régime douanier spécifique à chacun, ne devaient pas survivre à la phase de transition prévue avant l'établissement du Marché Commun.

L'article 113 du Traité de Rome pose d'ailleurs les fondements de la politique commerciale commune : "*1. Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. 2. La Commission pour la mise en oeuvre de cette politique commerciale commune soumet des propositions au Conseil*". Les acteurs de l'antidumping en France comme en Allemagne et tous les autres pays de la Communauté sont donc les institutions communautaires et les mesures éventuelles concernent les importations dans tous les pays de la Communauté. On ne parlera donc dans ce cas plus de producteurs nationaux mais de producteurs communautaires.

La législation communautaire antidumping, qui définit cet instrument de politique commerciale et les modalités de son utilisation, est constituée par des

règlements du Conseil pour le régime commun des importations, tandis que les importations relevant de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) sont encadrées par des recommandations puis des décisions de la Commission qui reprennent quasiment mot pour mot les règlements antidumping, si bien que dans la suite nous ne distinguerons pas ces cas du régime commun.

La succession des règlements correspond au même mouvement que celui qui a inspiré la rédaction de nouveaux codes antidumping dans le cadre du GATT : il s'agit à chaque nouveau texte de préciser l'utilisation de l'outil et de détailler les calculs et les critères de détermination, sans qu'il y ait sur le plan des principes de profonde évolution. La Communauté devait de plus prendre une nouvelle réglementation après chaque révision du code antidumping dans un cycle de négociation du GATT. C'est ainsi qu'ont succédé au premier règlement C.E.E. 459/68 du 5 avril 1968, le règlement C.E.E. 3017/79 du 20 décembre 1979 suite au nouveau code issu du Tokyo Round, puis les règlements C.E.E. 2176/84 du 23 juillet 1984, 2423/88 du 11 juillet 1988 pour finir par le règlement 3283/94 du 22 décembre 1994 consécutif à l'Uruguay Round.

Notre description de l'outil européen, de sa mise en oeuvre et de ses résultats sera essentiellement fondée sur la période 1985-1993, sur laquelle nous disposons de données, et sur le règlement 2423/88 du 11 juillet 1988 puisqu'il n'introduit pas de modifications importantes par rapport aux règlements précédents, si ce n'est plus de précisions, et puisque le nouveau règlement de 1994 n'a encore été que peu mis en oeuvre du fait de son caractère récent. Nous aborderons cependant les changements que ce texte apporte sur les principes et ceux qu'il est susceptible de provoquer dans les cas pratiques.

Bien que pris en conformité avec le GATT, les règlements européens se distinguent sur un certain nombre de points, qui se traduisent essentiellement par des exigences supplémentaires ou sont liés aux marges de manoeuvre laissées par le GATT. Le processus de décision est de plus totalement propre à la Communauté, du fait de la structure originale de ses institutions.

b) La prise en compte de l'intérêt communautaire

Le principe

La réglementation européenne considère de fait la réunion de trois éléments comme nécessaire à la prise de mesures antidumping. Outre l'existence d'une marge de dumping et d'un préjudice causé à l'industrie communautaire, qui sont les critères du GATT, il faut aussi que soit établi l'intérêt de la Communauté.

Cette considération intervient aussi bien pour l'imposition de droits provisoires que pour celle des droits définitifs. Le règlement 2423/88 précise ainsi dans son article 12, paragraphe 1, que "*lorsqu'il ressort de la constatation définitive des faits qu'il y a dumping au cours de la période couverte par l'enquête ainsi qu'un préjudice en résultant et que les intérêts de la Communauté nécessitent une action communautaire, un droit*

antidumping définitif est institué". Cette simple phrase impose qu'un élément supplémentaire soit pris en compte, d'importance égale aux autres critères : soit il y a intérêt communautaire et la mesure peut être prise, soit il n'y a pas un tel intérêt et aucune mesure ne sera prise, même si un dumping de prix et un préjudice ont été établis.

Les textes antidumping ne donnent cependant pas de définition de cet intérêt, qu'il faut donc comprendre comme la notion large de l'intérêt collectif, compris du point de vue européen. Mais il est très difficile de se rendre compte de ce qu'est la collectivité européenne : pourraient être à prendre en compte les intérêts des États membres, des citoyens, des consommateurs, des industriels, producteurs ou consommateurs, des employés notamment. De fait c'est la création même de la Communauté Économique Européenne qui manifeste cet intérêt commun.

L'article 2 du Traité de Rome précise que sa mission est de "*promouvoir un développement harmonieux des politiques économiques des États membres dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit*". Si ceci assigne bien un but et permet de concevoir un intérêt, qui est de tendre vers ce but, le cas particulier de l'intérêt à prendre des mesures antidumping reste peu clair. On peut en effet déceler dans cette formulation les intérêts des consommateurs (à travers le relèvement du niveau de vie) mais aussi des producteurs (à travers l'expansion continue).

Les modifications apportées à l'article 2 en 1993 par le Traité de Maastricht n'apportent pas plus d'éclaircissements, bien au contraire, puisque la mission de la Communauté devient de promouvoir entre autres "*un développement harmonieux et équilibré des activités économiques, (...) une croissance durable et non inflationniste, (...) un niveau d'emploi et de protection sociale élevé*" si bien que les divergences éventuelles entre producteurs et consommateurs restent problématiques.

C'est finalement la pratique des institutions communautaires qui permet d'approcher au mieux la notion d'intérêt communautaire dans le cas de l'antidumping. Le Guide de la législation communautaire³⁴ indique que cet intérêt recouvre outre ceux des producteurs, ceux des consommateurs ou des transformateurs du produit, mais aussi la nécessité de maintenir la concurrence à l'intérieur de la Communauté.

Intérêt et intérêts communautaires

En fait les intérêts à considérer sont peu nombreux et aisément identifiables. Les règlements du Conseil imposant des droits antidumping explicitent dans leurs considérant la manière dont l'intérêt de la Communauté a été établi - de même que les modalités du calcul de la marge et de la détermination du préjudice, ce qui permet d'établir une liste des critères et d'approcher la façon de les prendre en compte individuellement :

³⁴ Guide de la législation communautaire à l'encontre des pratiques de dumping et de subventions, Commission des Communautés Européennes, Direction générale des relations extérieures I/332/80, FR, Bruxelles, septembre 1980.

- en premier lieu, l'existence d'un dumping de prix va à l'encontre de l'intérêt communautaire : *"la prévention de la distorsion de la concurrence résultant de pratiques commerciales déloyales et le rétablissement d'une concurrence ouverte et loyale, ce qui est le but même des mesures antidumping, sont fondamentalement conformes à l'intérêt général de la Communauté"*³⁵, ce qui ne peut être plus explicite.

- le préjudice causé à l'industrie communautaire est aussi, de manière plus évidente encore, contraire à l'intérêt communautaire. Dans un cas de réexamen, la Commission estimait que *"si l'on ne maintient pas les mesures en vigueur, la situation déjà précaire de l'industrie communautaire (...) ne fera que s'aggraver, ce qui compromettra sa viabilité"*³⁵ ainsi que *"une nouvelle aggravation mettrait en danger les emplois et les investissements dans le secteur"*. Une double préoccupation apparaît : celle de l'emploi et de l'investissement, qui sont évidemment favorables à l'intérêt de la Communauté, mais aussi celle d'éviter la totale dépendance vis à vis de pays tiers pour l'approvisionnement que causerait une disparition de l'industrie européenne.

- les caractéristiques de l'industrie communautaire, sa taille et ses performances notamment, sont également à considérer. Ainsi dans le cas du corindon artificiel, la Communauté a estimé que l'industrie présentait *"un intérêt technologique, économique et stratégique considérable pour la Communauté"*, étant de plus *"un employeur de taille"*, *"innovatrice et concurrentielle grâce aux importants investissements réalisés au cours des dernières années (y compris des investissements pilotes dans des projets d'installations antipollution)"*³⁶. Le fait que tous ces atouts soient mis en danger par les prix "injustifiés" des importations a été considéré comme contraire à l'intérêt communautaire.

- la réduction du nombre de concurrents sur le marché³⁷, du fait de l'éviction éventuelle des importations accusées de dumping qui laisserait les Européens plus ou moins entre eux, irait contre l'intérêt de la Communauté. Mais les mesures antidumping permettent a priori de maintenir le nombre des concurrents européens et donc la concurrence si bien que cet argument est difficilement recevable.

- les consommateurs ou l'industrie de transformation vont devoir subir une hausse de leurs coûts d'achat, si une mesure est prise, puisque celle-ci les obligera à acheter le produit importé en payant des droits ou à se reporter sur le produit européen plus cher, ce qui aura pour conséquence de nuire à leur pouvoir d'achat ou leur compétitivité, ce qui est contraire à l'intérêt communautaire.

La conciliation finale de ces différents intérêts, qui sont pour la plupart des intérêts individuels constituant l'intérêt communautaire, est complexe. Il est certes possible de chiffrer les conséquences en termes de surcoûts pour les consommateurs ou

³⁵ Ferrosilicium en provenance de Russie, Kazakhstan, Ukraine, Islande, Norvège, Suède, Venezuela, Brésil, réexamen. Règlement C.E. 3359/93 du Conseil du 2 décembre 1993, considérant G (81), J.O.C.E. L302 du 9 décembre 1993, page 8.

³⁶ Corindon artificiel en provenance de l'Union Soviétique, Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie, Chine. Décision 91/512/CEE de la Commission du 25 juillet 1991, considérant H (31), J.O.C.E. L275 du 2 octobre 1990, page 33.

³⁷ Voir règlement 3359/93, considérant G (83)

les utilisateurs industriels. Ainsi dans le cas du ferrosilicium déjà cité, la Commission a constaté : *"le prix du ferrosilicium ne représente en moyenne que 0,2 % du coût d'une tonne d'acier. Une hausse du prix du ferrosilicium induite par les mesures antidumping aura donc un impact très modeste sur les consommateurs finals"*, les surcoûts étant estimés négligeables dans l'absolu. Dans le cas du corindon artificiel, c'est relativement que ces surcoûts sont apparus négligeables : *"les avantages dont bénéficieront les producteurs communautaires compenseront de loin les désavantages que pourront subir les utilisateurs et transformateurs dans certains cas"*. Se dégage ici l'idée générale de la mise en balance des avantages et des inconvénients, en considérant d'une part les coûts pour l'aval, d'autre part les pertes de l'industrie communautaire.

Mais cette comparaison, qui paraît abordable du fait des chiffrages possibles, se complique lorsqu'il faut rapporter ces différents coûts aux industries qui les subissent, en prenant en compte éventuellement le nombre des employés, la compétitivité, le caractère stratégique, voire la préoccupation de l'environnement... Il paraît plus difficile encore de mettre en balance ces différents coûts avec les principes que l'on se donne et qui sont affichés. Si dans le cas du corindon la Commission fait remarquer que *"les avantages de prix dont certains ont bénéficié sont le résultat de pratiques professionnelles déloyales et qu'il n'est absolument pas justifié de continuer à les autoriser"*³⁸, elle a clos la procédure sans mesure dans le cas du colophane principalement parce que de nombreux utilisateurs bénéficiaient des avantages de prix dus au dumping. Dans cette affaire en effet, dumping et préjudice ont été constatés, mais la perspective d'une augmentation du prix de la matière, non précisée d'ailleurs, que subirait les industries utilisatrices nombreuses et soutenant un grand nombre d'emploi, alors que la production européenne ne peut satisfaire la demande, a conduit à clore la procédure du fait de l'absence de l'intérêt communautaire³⁹.

Si les cas où une telle absence de l'intérêt communautaire est invoquée sont extrêmement rares (le cas du colophane de Chine de 1994 était le premier depuis le cas de la codéine de Tchécoslovaquie en 1983), il n'en demeure pas moins que ce seul exemple en conjonction avec les nombreux considérant des cas où il y avait effectivement intérêt communautaire ne permet pas de définir clairement la démarche des institutions communautaires sur ce point. Les critères que nous avons évoqués sont partiels et donnent des résultats contradictoires qu'il s'agit ensuite, d'une manière ou d'une autre, de mettre en balance.

c) La règle du moindre droit

La réglementation européenne a retenu cette possibilité offerte par les textes du GATT et applique la *lesser duty rule* ou règle du moindre droit. Une seule phrase, du paragraphe 3 de l'article 13, suffit à exprimer ce choix : *"le montant de ces droits ne peut dépasser la marge de dumping provisoirement estimée ou définitivement établie; il devrait être moindre si ce droit moindre suffisait à faire disparaître le préjudice"*.

³⁸ Voir décision 91/512/CEE, considérant H (33).

³⁹ Voir décision 94/82/CE de la Commission du 10 janvier 1994, considérant F (35), J.O.C.E. L41 du 12 février 1994, page 54.

Pourtant le calcul qui va être mené pour déterminer le niveau du droit nécessaire à faire cesser le préjudice pour l'industrie communautaire n'est pas détaillé, bien que *in fine* il faille comparer le "seuil de préjudice" obtenu avec la marge de dumping, calculée en conformité avec le règlement relativement explicite sur ce point, et retenir la plus faible des deux marges. C'est donc à la pratique des institutions communautaires qu'il faut se référer, en particulier aux règlements correspondant aux cas concrets et à leurs considérant.

Le principe de la règle du moindre droit est, comme on l'a vu en première partie, de déterminer un prix considéré comme normal pour l'industrie européenne, tel qu'il devrait être en l'absence de dumping. Le seuil du préjudice est l'écart entre ce prix et le prix à l'exportation, exprimé comme la marge de dumping en pourcentage du prix à la frontière européenne de l'importation visée. Pour déterminer le prix normal, deux cas sont à distinguer :

- la sous-cotation : comme dans l'exemple précédent, les importations ont un prix inférieur aux ventes de produits européens. L'écart des deux prix constitue la sous-cotation et le seuil de préjudice est calculé sur cette base. Le problème est de s'assurer que cette sous-cotation n'a pas eu de répercussion sur les prix européens.

- la dépression de prix : en effet, face à une sous-cotation prolongée des importations, les producteurs européens vont être dans la plupart des cas conduits à baisser leurs prix, voire les aligner sur celui des importations en dumping, afin de conserver leurs parts de marché au détriment de leurs résultats financiers. Il n'y aura apparemment plus de sous-cotation bien que le préjudice persiste. La référence aux prix pratiqués par les producteurs européens n'est en fait plus valide puisque ceux-ci sont le résultat du dumping. Il faut donc reconstruire un prix normal d'une autre manière. La solution générale consiste à calculer, comme dans le cas du ferrosilicium déjà cité, "*le coût de production moyen pondéré des producteurs communautaires comprenant une marge bénéficiaire basée sur les performances passées de l'industrie communautaire et considérée comme raisonnable afin de garantir à long terme les investissements productifs de l'industrie*"⁴⁰, ce calcul donnant le prix normal recherché (ou *target price*), à comparer avec le prix des importations.

d) Caractéristiques techniques

Nous ne voulons pas ici donner toutes les caractéristiques du calcul de la marge de dumping, vu le niveau de détail atteint. Il est cependant important d'aborder le cas des pays dits "non à économie de marché" ou NME, qui représentent une proportion importante des cas traités par la Commission, et qui sont l'objet d'un traitement particulier, en conformité avec le GATT. Puisque ces pays ne peuvent par définition offrir des conditions de marché normales, la valeur normale sera établie chez un producteur situé dans un pays tiers, à économie de marché, sur la base du prix ou de la valeur construite, et non chez les producteurs visés par la procédure.

⁴⁰ Voir règlement 3359/93, considérant I (91).

Le choix d'un producteur analogue dans un pays tiers doit être motivé par la similarité du produit, des procédés de fabrication - c'est-à-dire qu'il faut rechercher le producteur le plus proche techniquement, mais aussi par la similarité des niveaux de développement des deux pays. Dans le même ordre d'idée il faudra tenir compte au mieux des avantages naturels dont peut disposer le produit d'origine. Quoi qu'il en soit il est dans la pratique extrêmement difficile de trouver un producteur fabriquant un produit rigoureusement identique selon un procédé identique, si bien que des ajustements peuvent être nécessaires pour prendre en compte les différences de produit, de procédé, voire des avantages naturels différents.

e) La procédure et le processus de décision

Les acteurs de la procédure

Avant de rentrer dans le détail de la procédure, dont le cadre est mis en place par les textes du GATT, il faut souligner le rôle de la Commission dans la défense de la Communauté contre les importations en dumping. C'est en effet elle, et plus précisément au sein de la Direction Générale I chargée des relations économiques extérieures, la Direction C entièrement dédiée à la mise en oeuvre des instruments de politique commerciale, qui réalise tout le travail lié aux procédures. Le Conseil intervient de fait pour valider ou rejeter les propositions qui lui sont faites par la Commission. Quant au Parlement Européen, il n'a aucun rôle dans le dispositif, si ce n'est qu'un rapport d'activité lui est adressé tous les ans par la Commission. Celle-ci doit son rôle central à l'article 113 du Traité de Rome qui lui donne ce pouvoir de proposition.

Les États membres sont associés à la procédure non seulement par leur vote au Conseil mais aussi à travers un Comité Consultatif Antidumping (désormais désigné comme "Comité"), dont l'avis est demandé par la Commission en plusieurs points de la procédure. Ce comité est composé de représentants de chaque État membre et est présidé par un représentant de la Commission. Même si d'une manière ou d'une autre, les avis des membres reflètent les votes "potentiels" des États au Conseil, les consultations ont des objets précisés. Elles portent notamment sur :

- l'existence du dumping et la méthode de calcul
- l'existence et l'importance du préjudice
- le lien de causalité entre dumping et préjudice
- les mesures à prendre et leurs modalités d'application

Compte tenu de la conformité générale du texte au GATT, il suffit de reprendre le cadre dressé par celui-ci.

La plainte

Elle est déposée par l'industrie communautaire qui s'estime lésée auprès des services de la Commission. Dans la pratique la plainte est élaborée plus ou moins en lien avec ces services, dans la mesure où, les plaignants ayant déposé un premier dossier, la Commission leur indique qu'il n'est pas complet sur tel ou tel point, si bien qu'il ne peut être ouvert en l'état et que les plaignants doivent apporter les corrections nécessaires avant le dépôt officiel.

La plainte doit contenir les éléments de preuve du dumping, c'est-à-dire concrètement des indications sur les prix à l'exportation, la valeur normale, ainsi que du préjudice qui est causé. Elle doit par conséquent montrer en particulier que la majeure partie de l'industrie communautaire s'associe à cette plainte, sans quoi il ne sera pas possible d'établir un préjudice.

L'ouverture

La Commission, après consultation du Comité, décide d'ouvrir ou bien de rejeter la plainte, selon qu'elle estime que les éléments de preuve nécessaires sont présents ou non. En cas d'ouverture un avis est publié au Journal Officiel des Communautés Européennes (J.O.C.E.) et toutes les parties intéressées sont invitées à faire connaître leur point de vue.

L'enquête

Elle est réalisée par les services de la Commission, Direction Générale I - C, et commence dès l'ouverture de la procédure. Plus précisément le cas est confié à un nombre restreint d'enquêteurs, ou *case handler*, en général deux, qui vont rassembler toutes les données nécessaires. Ils déterminent une période de référence antérieure à l'ouverture de la procédure, envoient des questionnaires aux parties leur demandant des informations sur le préjudice d'une part, les prix à l'exportation, les prix intérieurs et les coûts d'autre part. Ils traitent les réponses aux questionnaires et les vérifient par des audits sur place, aussi bien à l'étranger que dans la Communauté.

Pendant toute cette période les parties intéressées, c'est-à-dire les plaignants, les importateurs et exportateurs, peuvent prendre connaissance des principaux faits et des éléments les concernant, sous réserve de non-confidentialité. La Commission peut aussi entendre ces parties, voire organiser des rencontres afin de permettre la confrontation des thèses et d'éventuelles réfutations. Par ailleurs le régime d'importation des produits n'est pas affecté par l'enquête, tant qu'aucun droit, provisoire ou définitif, n'est institué.

Les droits provisoires

Ils ne sont pas systématiquement imposés, mais s'il ressort de l'enquête qu'il y a des éléments de preuves suffisants et qu'il y a intérêt de la Communauté, alors la Commission peut, après consultation du Comité, instituer un droit provisoire. Le

Conseil statuant à la majorité qualifiée peut prendre une décision différente et par exemple annuler le droit provisoire, comme il peut ne pas prendre position, le droit étant alors acquis.

Les droits provisoires sont valables dans un premier temps pour quatre mois, ils peuvent être prorogés pour deux mois supplémentaires par le Conseil, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission. Ces droits ne sont cependant pas définitivement perçus : il s'agit d'un dépôt de garantie et le montant qui sera définitivement perçu sera celui donné par les droits définitifs s'ils sont inférieurs aux droits provisoires, les droits provisoires dans le cas contraire. Si aucune mesure définitive n'est instituée avant l'expiration des droits provisoires, ceux-ci sont remboursés.

Toute proposition de mesure définitive doit être faite par la Commission au plus tard un mois avant l'expiration des droits provisoires.

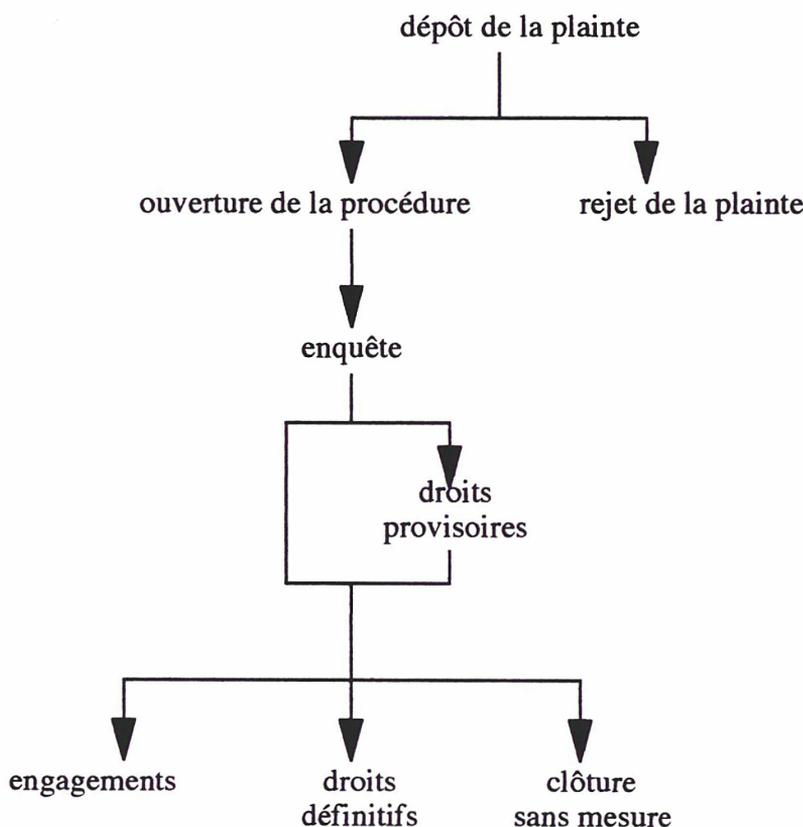


Figure II.4 : Devenir des plaintes antidumping

La conclusion de la procédure

Trois solutions sont possibles :

- la clôture de la procédure sans imposition de droits : la Commission en a l'initiative s'il s'avère, après consultation du Comité, qu'aucune mesure n'est nécessaire.

Le Conseil en est cependant informé et peut prendre une décision différente dans le mois, à la majorité qualifiée. En cas de clôture un avis motivé est publié. Aucune mesure ne sera prise.

- l'imposition de droits définitifs : s'il ressort de l'enquête que les trois éléments du dumping (discrimination, préjudice et intérêt communautaire) sont rassemblés, la Commission soumet, après consultation du Comité, une proposition au Conseil, qui statue à la majorité qualifiée. Si des droits provisoires avaient été précédemment institués, cette proposition doit être faite au moins un mois avant leur expiration, mais cela n'oblige pas le Conseil à statuer avant cette expiration, de même que le rejet par le Conseil d'une proposition n'empêche pas que des droits définitifs soient institués plus tard, sur une autre proposition.

La différence essentielle entre les droits provisoires et les droits définitifs est logique : les seconds résultent de la constatation définitive des faits, alors que les parties ont pu faire entendre leurs arguments après l'imposition des droits provisoires, la perception des droits définitifs est par ailleurs définitive. Elle commence dès la publication du règlement du Conseil au J.O.C.E..

- l'acceptation d'engagements : si au cours de l'enquête des engagements de prix sont offerts par les exportateurs et si la Commission estime, après consultation du Comité, que leur niveau permet de mettre fin au préjudice ou de supprimer le dumping, alors elle peut accepter ces engagements. La procédure sera close sans imposition de droits. Quoi qu'il arrive la Commission poursuivra l'enquête jusqu'à la constatation définitive des faits qui sera publiée avec la décision d'acceptation d'engagements. Il faut noter que la Commission peut suggérer de tels engagements aux exportateurs. Ces engagements sont pris par un producteur, si bien que des droits peuvent être imposés à certains tandis que les engagements d'autres producteurs sont acceptés.

| Décisions | Régimes de décision |
|----------------------------------|--|
| Ouverture ou rejet de la plainte | La Commission décide après consultation du Comité |
| Imposition de droits provisoires | La Commission décide après consultation du Comité Le Conseil peut s'opposer à la majorité qualifiée |
| Acceptation d'engagements | La Commission décide après consultation du Comité |
| Imposition de droits définitifs | Le Conseil statue à la majorité qualifiée sur une proposition soumise par la Commission après consultation du Comité |
| Clôture sans mesure | La Commission décide après consultation du Comité |

Figure II.5 : Régimes de décision dans la procédure européenne
(Règlement 2423/88 valide jusqu'en 1994)

La figure II.4 résume le devenir possible d'une plainte antidumping. Le tableau II.5 décrit les processus de décision pour chaque étape.

f) La vie et la mort des procédures

Les réexamens

Une fois institué, un droit antidumping a une durée de vie de cinq ans : cinq ans après la publication du règlement l'instituant, le droit sera automatiquement révoqué, à moins qu'un réexamen du droit ait été demandé par une partie intéressée et accepté par la Commission.

De fait le règlement 2423/88 offre deux possibilités de prolonger la durée de vie d'un droit antidumping, qui prennent la forme de réexamens.

Le premier type de réexamens, dits au titre de l'article 14 (du règlement 2423/88), a lieu à l'initiative de la Commission ou, dans la très grande majorité des cas, à la demande d'une partie intéressée, qui présente des éléments de preuve d'un changement de circonstances suffisants pour justifier un réexamen. Si la Commission accède à une telle demande l'enquête initiale est rouverte, sans que les mesures en vigueur soient affectées. La Commission peut alors avoir à recalculer une marge de dumping, vérifier si les droits en vigueur évitent bien un préjudice. Au final la Commission modifie, abroge ou confirme les mesures en vigueur et en rend compte au Conseil qui peut, à la majorité qualifiée, décider qu'il y a lieu de prendre une mesure différente. En cas de modification, les nouveaux droits ont une durée de cinq ans. Classiquement l'idée de tels réexamens est pour le demandeur, de réduire les droits s'il s'agit d'un importateur, suite à un changement des pratiques commerciales visées, ou de les augmenter, si la demande émane de l'industrie communautaire.

Le deuxième type de réexamens, dits au titre de l'article 15, a lieu avant l'expiration des droits sur la demande d'une partie intéressée, en général les plaignants, qui prouve que l'expiration conduirait de nouveau à un préjudice. Après consultation du Comité, la Commission peut initier un tel réexamen, c'est-à-dire recommencer entièrement l'enquête initiale. Ceci amènera, si les trois éléments sont réunis, à instituer de nouveaux droits pour cinq ans et sinon à confirmer l'expiration. Il faut souligner que dans le cadre de tels réexamens il s'agit de montrer que la suppression du droit conduirait à un préjudice, et non simplement qu'il y a actuellement un préjudice. Le réexamen paraît de ce point de vue plus fragile encore, et sujet à l'appréciation, que l'examen initial des faits.

Les cas d'absorption ou de contournement

Outre ces réexamens qui constituent dans la pratique de nouvelles procédures pour un même produit, le règlement 2423/88 prévoit des changements de mesures qui peuvent intervenir de manière plus automatique, sous réserve que certaines conditions soient réunies :

- l'absorption : il s'agit du cas de figure où l'exportateur prend en charge partiellement ou totalement le droit antidumping imposé, en baissant encore son prix à l'exportation, si bien que le prix final payé par l'importateur peut ne pas avoir augmenté suite au droit. Sur demande motivée de l'industrie communautaire et après enquête de la Commission, un droit additionnel correspondant à l'absorption peut être imposé.

- le contournement : il peut s'agir du cas d'une "usine tournevis" qui serait créée dans le but d'éviter de payer un droit sur l'importation d'un produit en important les parties de ce produit, sans donc payer de droits, et en l'assemblant dans la Communauté. Dans ces circonstances les parties destinées à ces usines d'assemblage devront elles aussi supporter un droit antidumping. La difficulté de ce type de contournement est d'estimer si une usine n'est vraiment qu'une usine tournevis... La Communauté a retenu des critères portant sur la valeur ajoutée apportée par les opérations réalisées sur son territoire. Le contournement peut aussi consister sous certaines conditions dans des déplacements de production entre des pays tiers.

Les fraudes et leur contrôle

Outre les modifications qui peuvent intervenir au cours de la vie d'une mesure antidumping, certains contrôles sont exercés. La perception des droits antidumping est ainsi contrôlée par les services des douanes des États membres, au même titre que les droits perçus dans le cadre du tarif douanier commun. Dans cette optique les douanes ont à prévenir un certain nombre de fraudes visant à éviter le paiement des droits, essentiellement de trois types :

- fraude sur l'origine : les droits antidumping sont imposés à un certain nombre de producteurs et exportateurs d'un pays donné, un droit résiduel étant généralement imposé pour tous les producteurs autres que ceux isolés par la procédure. Le fait de faire passer un produit pour fabriqué par un autre producteur acquittant un droit moins cher, voire de le faire transiter par une société écran dans un pays tiers permet en dissimulant son origine réelle de diminuer le droit acquitté ou de l'éviter. Le cas du contournement est en fait une fraude sur l'origine, puisque au sens douanier du terme, le produit assemblé dans la Communauté peut tout de même avoir pour origine le pays d'où ses parties proviennent.

- fraude sur la valeur : le montant indiqué sur les documents d'importation peut ne pas représenter le prix réel d'une transaction, par exemple du fait de compensations possibles par d'autres voies, si bien que le droit qui sera calculé pourra être moins faible avec un droit de type *ad valorem*, évité avec un droit de type prix plancher.

- fraude sur la nature : déclarer un produit sous un autre nom permet aussi de passer à travers le dispositif antidumping.

C'est dans le cadre de leurs pouvoirs classiques que les services de douanes luttent contre ce genre de fraudes. Cette lutte est menée par les douanes de chacun des États membres, coordonnées par une équipe de quelques personnes d'une cellule de la Direction Générale XXI de la Commission.

Le contrôle des engagements

Comme les droits antidumping, les engagements peuvent être soumis à contrôle, mais dans un cadre bien spécifique lié à leur nature. En effet les engagements sont des accords écrits passés entre les exportateurs accusés de dumping et la Commission par lesquels les premiers s'engagent à ne plus exporter vers la Communauté en dessous d'un certain prix plancher, jugé suffisant par la seconde. Le niveau exact des engagements n'est connu que des deux parties contractantes, et en aucun cas des États membres, ni des producteurs communautaires. On estime en effet que la connaissance de ce prix pourrait entraîner des pratiques anticoncurrentielles. Toujours est-il que seule la Commission est à même de contrôler que les engagements sont effectivement respectés, puisque ni les plaignants ni les douanes des États membres ne connaissent leur niveau exact.

De fait le règlement 2423/88 dans son article 10, paragraphe 5 précise que la Commission peut demander aux exportateurs qui ont contracté des engagements de fournir les informations permettant le suivi et les vérifications nécessaires. Il s'agit donc d'une possibilité de contrôle et non d'une obligation.

Un engagement peut prendre fin parce qu'il est dénoncé par les exportateurs ou bien parce qu'il est violé, c'est-à-dire que leurs exportations ne respectent plus le prix plancher. La Commission peut dans ces deux cas appliquer sans délai les droits antidumping résultant de l'enquête initiale. Dans la pratique, les dénonciations sont naturellement rares, de même que les contrôles (jusqu'à la nouvelle réglementation de 1994), si bien que ce n'est finalement qu'à la demande de l'industrie communautaire qui constate la persistance du dumping et du préjudice, que la Commission peut être amenée à enquêter, constater une violation et finalement imposer les droits.

2) Les résultats

L'objet de cette partie est d'analyser dans le détail les résultats de l'antidumping européen. Dans cette optique il est indispensable de tout d'abord clarifier les critères d'efficacité des mesures, ce qui ne peut se faire qu'au vu des cas particuliers, afin de pouvoir étudier ensuite les résultats globaux de l'outil, que peuvent fournir les statistiques. Un retour sur les cas particuliers permettra de décrire les différents problèmes et leur influence sur le résultat d'ensemble.

a) Problématique de l'efficacité des mesures antidumping

Juger de l'efficacité d'une mesure antidumping, un droit en général, est dans la pratique une chose assez difficile. En effet la théorie voudrait qu'une mesure soit efficace si du fait des droits les importations ne causent plus de préjudice ou ne présentent plus de dumping, selon que le droit est égal au seuil de préjudice ou à la marge de dumping. Ceci implique deux difficultés d'ordres différents, comme le montre l'examen des deux manières possibles de juger d'une telle efficacité :

- se rapporter aux droits antidumping calculés par les services de la Commission. Leur calcul repose en effet sur le principe qu'ils doivent permettre de faire cesser le préjudice, si le seuil de préjudice est inférieur à la marge de dumping, ou de faire simplement cesser le dumping dans le cas contraire. Le problème de cette démarche est que pour analyser une mesure prise par les institutions communautaires, on utilise le travail de ces mêmes institutions. Or même si le prix des importations augmentait effectivement du pourcentage correspondant aux droits, la mesure pourrait être quand même inefficace parce que les calculs sont erronés ou biaisés d'une manière ou d'une autre.

- s'affranchir de cette référence circulaire en examinant les effets concrets de la mesure antidumping : fait-elle cesser le préjudice, ou du moins le dumping, si celui-ci est moins important ? Dans la pratique on ne peut disposer que d'informations parcellaires pour répondre à une telle question : les industriels européens peuvent continuer à souffrir mais pour d'autres raisons, il peut continuer à y avoir des importations à bas prix, mais seulement sur quelques transactions ou bien du fait d'avantages comparatifs classiques (ces bas prix peuvent être dus à un dumping social sans qu'il y ait dumping de prix...), sans qu'il soit possible simplement de déterminer sur la base de ces informations la persistance d'un dumping préjudiciable au sens de la réglementation. De fait seule une nouvelle enquête semblable à celle qui est initialement menée par la Commission permettrait de répondre à coup sûr à la question.

Ces deux possibilités montrent cependant que l'efficacité des dispositifs nécessite la réunion de deux conditions :

- efficacité de la procédure : il faut que la détermination du dumping et le calcul du droit correspondent à la réalité du dumping, sans biais ni erreur

- efficacité du droit : il faut que l'imposition du droit conduise bien à l'augmentation de prix voulue.

Compte tenu de ces deux "composantes" de l'efficacité, notre démarche sera dans un premier temps d'analyser l'efficacité du droit avant de revenir ultérieurement sur le cas particulier des engagements d'une part et sur l'efficacité du calcul et de la procédure, d'autre part. Il faut d'ailleurs entendre "calcul" au sens large de "détermination", une des issues du "calcul" pouvant être une absence de mesure.

b) L'imposition de droits antidumping : une mesure efficace

Effets des droits

Nous supposons ici que les droits imposés correspondent à la réalité du dumping et du préjudice, puisque nous reviendrons plus loin sur les problèmes spécifiquement liés au calcul du montant des droits. L'imposition d'un droit antidumping est en elle-même foncièrement efficace puisqu'elle renchérit les importations. Dans la pratique, le droit peut avoir deux types d'effets :

- l'éviction pure et simple des exportateurs visés, qui préfèrent abandonner le marché communautaire ou se contenter d'une part infime à cause de la hausse du prix final pour l'acheteur. C'est ce qui se produit notamment dans des cas concernant des pays non à économie de marché (pays de l'ex-URSS, République Populaire de Chine), pour lesquels des droits relativement élevés, et donc prohibitifs, sont imposés. Ainsi dans le cas du ferrochrome basse teneur en carbone, le Conseil décidait le 28 septembre 1993 un droit de 0,31 ECU/kg équivalent à 44,9 % du prix à l'entrée de la Communauté pour les importations en provenance de Russie, Kazakhstan et Ukraine, ou dans le cas du silico-manganèse des droits allant de 40,6 à 57,4 % pour les importations en provenance de Russie, Ukraine, Brésil, Afrique du Sud. De tels montants des droits mettent dans la pratique fin aux importations et constituent par là-même des mesures efficaces.

- le retour progressif à l'équilibre du marché : les importations se font à un prix plus élevé supprimant le dumping ou le préjudice mais permettant aux exportateurs de rester présents sur le marché communautaire. Si ceux-ci ne peuvent plus profiter d'un avantage de prix démesuré, ils peuvent cependant vendre des quantités a priori plus faibles, à des conditions de prix généralement proches de celles des producteurs européens. Ceci se traduit donc par une baisse importante des importations et de leur part de marché, au profit des producteurs communautaires.

Exemples concrets

Un certain nombre d'exemples permettent d'illustrer cette efficacité des droits antidumping.

. à la suite de l'imposition en février 1989 d'un droit définitif de 21,5 % sur les importations d'urée en provenance du Venezuela, les deux sociétés concernées ont cessé toute exportation vers la Communauté.

Plus généralement deux groupes de plaintes ont été déposés contre des producteurs d'urée : le premier (cas Urée I), le 11 octobre 1986 contre la Libye, l'Arabie Saoudite, la Tchécoslovaquie, la RDA, le Koweït et Trinidad et Tobago a débouché sur des droits et des engagements le 7 novembre 1987, le second (cas Urée II), le 9 octobre 1987 contre les États Unis, le Venezuela, l'Autriche, la Hongrie, la Malaisie et la Roumanie, sur des droits et des engagements le 24 février 1989. Les courbes de la figure II.5 montrent l'impact très net de l'imposition des droits provisoires, confirmés par des droits définitifs ou des engagements : dans les deux cas le volume total des importations en provenance des pays concernés baisse des deux tiers environ.

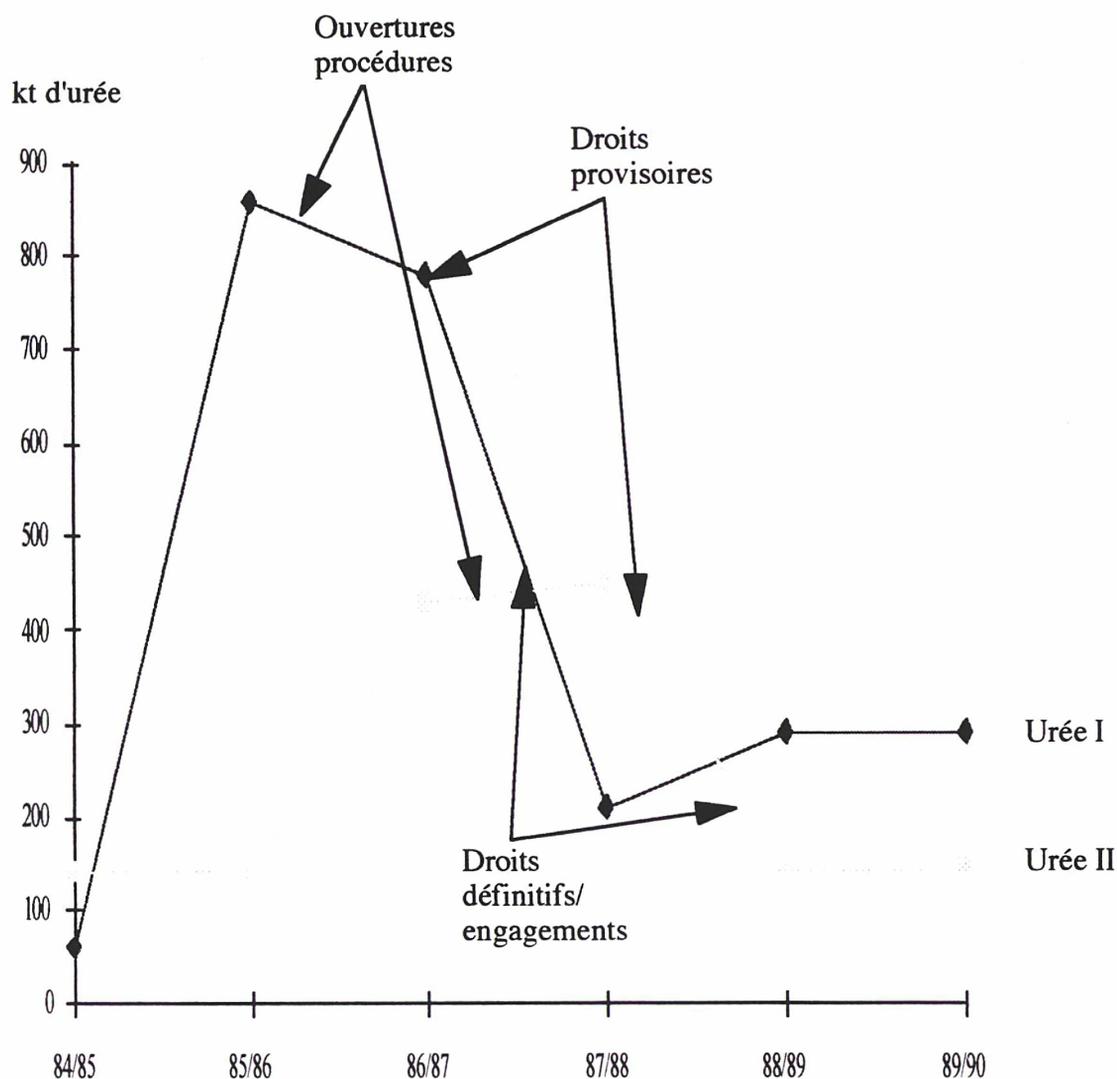


Figure II.6 : Évolution des importations communautaires d'urée originaires des pays concernés par les procédures I et II

. le cas des excavateurs hydrauliques est tout aussi instructif : comme le montre la figure II.7 la part de marché des exportateurs japonais croît de 1981 à 1984, que ce soit dans la Communauté, dans l'A.E.L.E. ou aux États Unis. Suite à l'imposition de droits antidumping en 1984, elle est divisée par deux dans la Communauté en 1989 alors qu'elle a continué d'augmenter dans les deux autres zones, où le dumping a finalement permis aux Japonais d'acquérir des positions dominantes. Seules les mesures antidumping ont permis à l'Europe de résister à cette conquête des marchés.

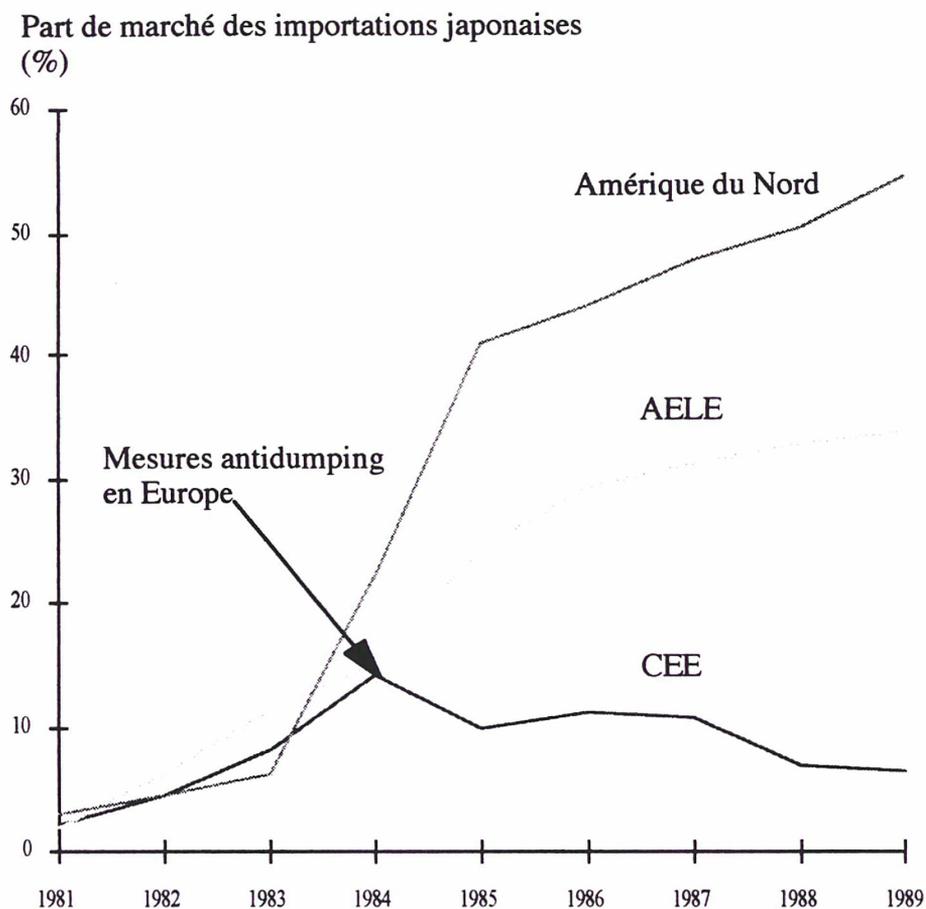


Figure II.7 : Évolution de la part de marché des excavateurs hydrauliques Japonais en Amérique du Nord, dans l'AELE et la CEE

. le cas des solutions azotées importées des États Unis montre le lien mécanique entre droit et volume des importations : comme l'illustre la figure II.8 donnant l'évolution des importations en France du produit, les premiers droits définitifs provoquent une baisse des deux tiers des importations. La réouverture de la procédure et de nouveaux droits mettent fin aux importations. Celles-ci reprennent avec l'annulation du droit par la Cour de Justice des Communautés Européennes. La clôture d'une nouvelle procédure sans mesure provoque une véritable envolée des volumes importés.

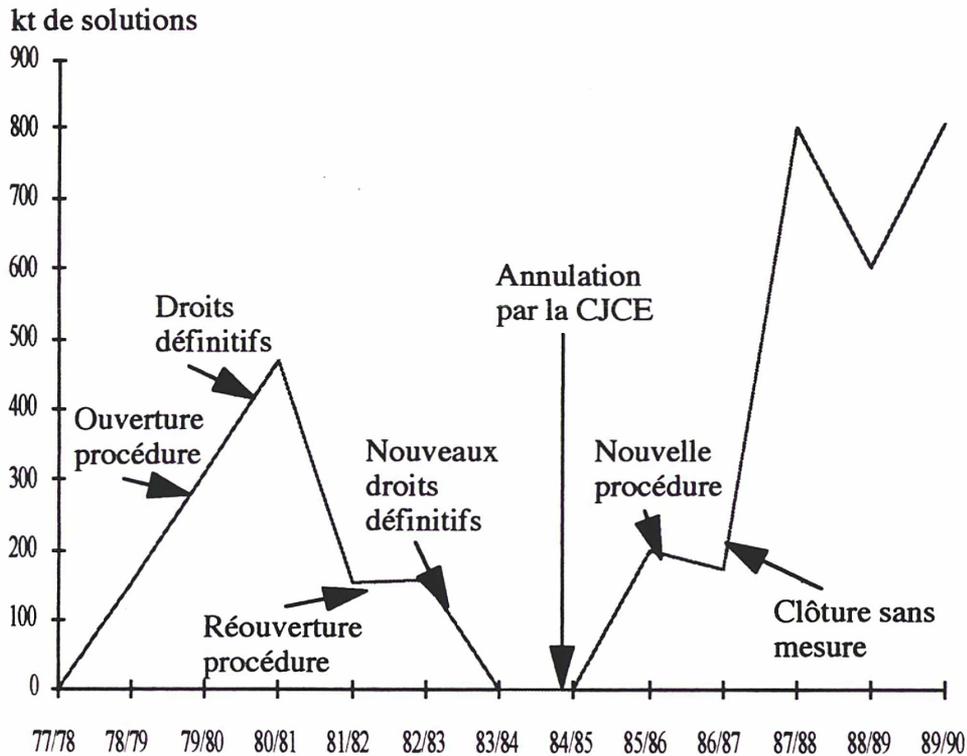


Figure II.8 : Évolution des importations de solutions azotées en provenance des États Unis et des procédures antidumping

. le cas des composants : au cours de l'année 1984 les Japonais ont pratiqué une politique commerciale très agressive sur les composants DRAM et EPROM, en abaissant leurs prix d'un facteur dix, alors que certains producteurs européens lançaient leur production. Si l'ouverture de plaintes en avril et juillet 1987 n'empêcha pas les Japonais de dominer le secteur grâce à quelques six mois de dumping prédateur, la conclusion des procédures en juillet 1990 pour les DRAM et en mars 1991 pour les EPROM (avec des dumpings constatés allant jusqu'à 206 %) par des engagements contrôlés ensuite tous les six mois et des droits résiduels de 60 et 94 % permit à l'industrie européenne de se redresser. C'est entre autres grâce à ce filet de sécurité contre les agressions japonaises que SGS-Thomson a pu se redresser, jusqu'à être leader mondial sur les EPROM avec 25 % de part de marché.

L'impact des pratiques visant à éviter les droits

Les pratiques évoquées au paragraphe B.2) a) La vie et la mort des procédures peuvent cependant venir limiter l'impact des droits :

- les pratiques visant à éviter de payer les droits antidumping, essentiellement grâce à des fraudes sur la nature, la valeur et l'origine, éventuellement grâce à un contournement par l'intermédiaire d'une filiale pour l'exportation dans un pays tiers, voire l'installation en Europe d'une usine tournevis. Il faut cependant relativiser

l'importance de ces pratiques, d'autant plus qu'au même titre que les autres droits de douane, la bonne perception des droits antidumping est surveillée par les services de douanes des différents pays, coordonnés par une équipe de la Direction Générale XXI de la Commission.

Cette coopération entre les douanes s'est d'ailleurs considérablement améliorée depuis quelques années, de telle sorte que les accusations fréquemment portées contre les Pays Bas en particulier, soupçonnés d'être très peu exigeants dans leurs contrôles et de laisser ainsi la porte ouverte à toutes les fraudes, n'ont plus cours aujourd'hui.

Le cas extrême du contournement par l'intermédiaire d'une usine tournevis reste exceptionnel, même s'il peut revêtir une valeur emblématique et stratégique importante. De plus la réglementation antidumping donne la possibilité de lutter contre de telles pratiques, ce qui suppose tout de même l'initiation d'une procédure complémentaire au niveau de la Commission, avec la lourdeur que cela entraîne.

- les pratiques visant à profiter de l'imperfection des droits antidumping. En effet des différents types de droits antidumping (*ad valorem*, fixe ou variable) aucun ne répond parfaitement aux exigences de l'antidumping d'une part, de la lutte douanière contre les fraudes d'autre part. Ainsi le droit variable, bien que le plus conforme à la logique de l'antidumping, qui est de rétablir un prix minimal, est très peu utilisé pour des raisons pratiques liées au calcul et à la perception du droit, d'autant plus qu'il rend particulièrement attractives les fraudes sur la valeur. Le droit fixe à l'opposé est le plus simple à percevoir mais ne garantit aucune protection contre une nouvelle baisse des prix, tandis que le principe du droit *ad valorem* peut même encourager l'exportateur à baisser ses prix, et donc aggraver le dumping, en vue d'acquitter un droit moindre.

Dans la pratique les exportateurs qui se voient imposer dans la majorité des cas des droits *ad valorem* ou fixes ont donc la possibilité de manipuler leur prix, afin éventuellement de payer un droit moindre et surtout d'absorber l'effet du droit. L'idée est alors de baisser encore les prix si bien que, malgré le paiement du droit, le consommateur final paiera toujours un prix inférieur à la valeur normale et causant un préjudice aux producteurs communautaires. Pour l'industrie communautaire le droit peut *in fine* n'avoir aucune conséquence, même si la marge de l'exportateur est amputée par la nouvelle baisse de son prix. De telles pratiques ne sont pas exceptionnelles, notamment dans des cas de stratégie commerciale agressive délibérée ou de constitution de stocks de devises fortes. La Chine est en particulier coutumière du fait.

Le cas du Silicium métal importé de Chine est exemplaire : une première procédure ouverte le 1^{er} février 1989 conduit à l'imposition d'un droit définitif de 198 Ecus par tonne le 22 mars 1990, mais les prix ne cessent de baisser. Une nouvelle enquête est ouverte sur plainte de l'industrie européenne le 10 octobre 1991 et débouche le 22 juin 1992 sur un droit double de 396 Ecus par tonne. Le règlement du Conseil considère que "*la baisse du prix d'importation en pourcentage du droit antidumping ayant été évaluée à 178 %, le droit antidumping a été supporté en totalité*"⁴¹. Dans ce

⁴¹ Règlement 1607/92 du Conseil du 22 juin 1992, J.O.C.E. L 170 du 25 juin 1992, page 1.

cas particulier la baisse du prix après l'imposition du premier droit a été telle que malgré ce droit le prix final a encore baissé.

La réglementation communautaire peut répondre aux pratiques d'absorption moyennant une nouvelle procédure, mais le droit supplémentaire sera au maximum égal au droit initial. Le cas du Silicium chinois est cependant exceptionnel par l'ampleur de la baisse de prix qui dépasse le cadre de la simple absorption et justifierait un réexamen pour changements de circonstances. La possibilité réglementaire de lutter contre l'absorption permet de fait de contraindre l'exportateur à ne pas faire varier son prix, de telle sorte que, compte tenu du droit, l'importation se fera à un prix juste ou du moins non préjudiciable. L'inconvénient est qu'une nouvelle procédure doive être initiée et menée par la Commission pour adapter le droit à des pratiques qui sont extrêmement rapides.

Les pratiques visant à contourner les droits d'une manière ou d'une autre sont finalement marginales. Si de plus elles prennent trop d'ampleur la réglementation ouvre la possibilité, sur demande bien argumentée de l'industrie communautaire, d'adapter les droits aux pratiques incriminées. Ceci conduit donc à relativiser ce genre de problèmes, d'autant plus qu'ils sont liés à l'imperfection intrinsèque des droits antidumping : un chiffre ponctuel ne peut répondre à la variété des pratiques commerciales et douanières qu'au moyen d'adaptations.

On constate donc l'efficacité des droits antidumping, aussi bien sur le plan théorique qu'avec l'éclairage de cas particuliers concrets. Ils provoquent, mis à part certains cas relativement marginaux, un renchérissement mécanique des importations, une baisse de leur part de marché et par conséquent une amélioration de la situation de l'industrie communautaire, qui peut remonter ses prix et accroître sa part de marché. Cela étant, ceci ne suffit pas à faire de l'antidumping un outil parfaitement efficace et conforme à ses objectifs. Il faut pour cela que le montant des droits imposés, ou le niveau des engagements, soit effectivement celui qui permette de mettre fin au préjudice ou au dumping, que des droits soient effectivement imposés quand dumping et préjudice sont constatés.

c) Le cas des engagements

Le problème de l'efficacité de la mesure antidumping se pose de manière très différente dans le cas où il s'agit d'un engagement de prix. En effet l'engagement se distingue du droit sur deux points essentiels :

- par définition dans le cas d'un engagement l'importateur de la Communauté paie pour le produit le même prix que s'il y avait un droit antidumping (schématiquement la valeur normale plus les frais de transport, assurance...) mais le montant correspondant au droit revient à l'exportateur, alors que si un droit avait effectivement été imposé, ce montant payé par l'importateur serait venu alimenter le budget de la Communauté. Ainsi pour un même volume de ventes dans la Communauté dans les deux cas, le cas de l'engagement permet à l'exportateur de récupérer une marge bien supérieure au cas du

droit. La solution de l'engagement lui est donc systématiquement plus favorable que le droit. Elle n'a de fait pas le caractère de sanction qu'a le droit antidumping

- alors que le droit a un caractère automatique et obligatoire, puisqu'il est perçu de manière systématique au passage de la frontière européenne, l'engagement repose sur la bonne volonté de l'exportateur qui reste libre de décider pour chaque transaction le prix qu'il va effectivement pratiquer.

Ceci pose implicitement la question du contrôle de l'engagement. En effet on ne peut envisager d'accepter un tel engagement et ainsi faire preuve d'une part de clémence, d'autre part de confiance, que si on a les moyens de s'assurer de son respect afin de pouvoir sévir si cela s'avère nécessaire. Or la réglementation européenne ne formulait jusqu'à 1994 que la possibilité de contrôles du respect des engagements et non leur caractère obligatoire. De plus le temps et les effectifs consacrés par la Commission à cette tâche ne permettaient pas de garantir la fiabilité des informations fournies par l'exportateur, puisqu'un contrôle systématique sur pièces ne pouvait être réalisé. En matière de sanction, la conséquence d'une violation d'un engagement est l'imposition de droits dont le montant résulte de l'instruction initiale. Le texte du règlement 2423/88 stipule qu'en cas de violation ou de retrait, des droits provisoires peuvent être institués de manière rétroactive sur quatre-vingt-dix jours, mais cette disposition n'a jamais été appliquée par la Commission.

Ainsi l'engagement est une mesure intrinsèquement favorable pour l'exportateur, il peut relativement aisément le contourner et il n'encourt aucune menace grave, puisque le pire qui puisse lui arriver, vu la pratique de la Commission, est l'imposition du droit qui aurait pu le frapper initialement. Par ailleurs l'acceptation des engagements par la Commission se fait de manière opaque : le Comité Consultatif est consulté sur l'acceptation des termes d'un engagement dont il ignore la teneur (et en particulier le prix). Les plaignants ne sont pas plus informés du prix minimum, alors que les industries consommatrices peuvent le constater à la première commande.

L'expérience confirme cette vision de l'engagement comme une mesure à l'efficacité très limitée, tant elle présente d'avantages pour l'exportateur sans être crédibilisée par la possibilité de sanctions réelles.

L'exemple du corindon permet d'illustrer cette inefficacité des engagements permise par l'absence de réel suivi et de sanctions crédibles. Les premiers engagements sont signés par les exportateurs chinois en décembre 1984 dans le cadre d'une procédure ouverte en septembre 1983. En mars 1990 alors qu'une enquête de réexamen est ouverte, la Commission constate que les importations chinoises ont cru de 145,7 % entre 1986 et 1989⁴², grâce à une violation évidente des premiers engagements. Pourtant la Commission accepte de nouveaux engagements par sa décision 91/552. Enfin le 13 septembre 1993 le Conseil impose des droits définitifs aux exportateurs chinois suite aux plaintes de l'industrie communautaire et après que la Commission a établi une nouvelle violation des engagements. Le règlement précise ainsi que les exportations "ont

⁴² Décision 91/552 CEE de la Commission du 25 juillet 1991, J.O.C.E. du 2 octobre 1991, considérant 24 page 31.

été effectuées dans des quantités importantes et à des prix de loin inférieurs au prix des engagements⁴³. Ceci n'empêche pas que six nouveaux engagements soient passés avec des entreprises chinoises, ainsi exemptées de droits, alors qu'à deux reprises la violation a été constatée.

L'engagement apparaît donc comme une mesure opaque, sur laquelle la marge d'appréciation de la Commission laisse planer le doute, favorable aux exportateurs, alors qu'ils ont eu recours à des pratiques considérées par la même Commission comme déloyales. Il leur est accordé confiance, bien que cela ne leur coûte rien, vu l'absence de crédibilité des sanctions (de nouveaux engagements et éventuellement des droits d'un montant correspondant à l'engagement). À tous ces titres cette mesure ne peut être considérée comme une véritable mesure antidumping.

d) Les résultats globaux

Après avoir étudié l'efficacité des mesures, droits ou engagements, il convient d'analyser l'efficacité de la procédure qui permet d'obtenir ces mesures. S'il s'avérait que le calcul du niveau des droits soit erroné ou bien que la détermination même du dumping et du préjudice soit biaisée, l'efficacité de l'outil antidumping en pâtirait fortement : en effet les droits sont certes efficaces, mais la procédure pourrait permettre de ne pas les prendre bien qu'ils s'imposent, ou d'en prendre de plus faibles que nécessaire.

Une première approche consiste à examiner les taux de "réussite" des procédures antidumping afin de caractériser l'importance des procédures qui ne débouchent pas. Dans l'absolu ces taux n'ont pas grande signification : il aurait fallu mener une enquête indépendante équivalente à celle de la Commission dans chaque cas pour avoir une référence, ce qui est rigoureusement impossible. Mais nous ne voulons pas tomber dans l'excès inverse qui serait de dire que la Commission a pris 100 % des mesures qui étaient nécessaires, comme le montrent ses calculs. Les exemples sont en effet nombreux où des pratiques de dumping n'ont jamais été sanctionnées par la Commission.

Quelques cas particuliers permettent en complément avec le cas du corindon précédemment décrit d'introduire les statistiques générales :

- le cas du magnésium : alors que les pratiques de dumping et le préjudice sont constatées sans doute possible par l'industriel européen depuis le début de 1993, aucune décision n'a été prise en juillet 1995, la procédure étant officiellement ouverte depuis septembre 1993. Les conditions du marché ont fortement changé, si bien que le préjudice subi ne sera pas réparé.

- le cas du manganèse métal : alors que le dumping a débuté à la fin de 1990 et que la procédure a été ouverte en janvier 1992, l'industriel européen ferme le site de production en 1993 aucune mesure n'ayant été prise

⁴³ Règlement 2552/93 du Conseil du 13 septembre 1993, J.O.C.E. L 235 du 18 septembre 1993, considérant 2, page 1.

- le cas du ferro-chrome à haute teneur en carbone : une plainte est déposée en avril 1990 et la procédure est ouverte en octobre 1990 contre l'URSS et l'Albanie, mais aucune mesure ne sera prise en raison du "manque de coopération des plaignants". Ce manque de coopération serait vraisemblablement dû à des pressions importantes des sidérurgistes clients tout-puissants de l'industrie plaignante. On voit mal sinon pourquoi l'industrie aurait volontairement abandonné une procédure qu'elle avait elle-même initiée.

Ces exemples extrêmes montrent que, même si ce n'est pas toujours le cas, des mesures ne sont pas prises alors qu'elles s'imposent, qu'il y a effectivement dumping et préjudice en résultant. Ceci justifie que l'on s'intéresse aux taux de "réussite" de la procédure européenne, d'autant plus que nous disposons de la référence des États Unis.

Les statistiques que nous fournissons sont issues des rapports annuels de la Commission sur l'activité antidumping de 1985 à 1993, qui nous ont permis de répertorier toutes les plaintes, leur devenir et leurs dates clés, moyennant quelques simplifications, notamment pour les cas de réexamens à répétition. Nous avons regroupé tout au long de la période les pays issus de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-URSS sous les noms de leur état d'origine, afin de raisonner "à périmètre constant", ce qui peut introduire quelques divergences par rapport aux chiffres de la Commission.

Ces statistiques permettent d'avoir accès aux taux de "réussite" de la procédure et donc d'éclairer cet aspect de son efficacité. En revanche l'aspect adéquation du calcul du droit à la réalité ne peut être abordé de manière statistique, puisque cela nécessiterait de calculer un taux normal dans chaque cas, ou au moins un taux moyen "naturel", ce qui semble impossible. Le tableau de la figure II.9 donne les résultats globaux de la procédure.

| | |
|---|------|
| Nombre de plaintes par an (en moyenne) | 31 |
| Taux de rejet avant la plainte | 50 % |
| Taux de décisions positives (décisions positives/procédures ouvertes) | 65 % |
| Décisions positives hors engagements (droits définitifs/procédures ouvertes) | 46 % |
| Taux global de "réussite" (droits définitifs/plaintes déposées) | 23 % |

Tableau II.9 : Résultats globaux de la procédure antidumping européenne

En ce qui concerne le nombre de plaintes ouvertes chaque année, on peut parler de stabilité comme le montre le graphe de la figure II.10 : s'il est très variable d'une année sur l'autre, on voit en moyenne glissante sur deux ans qu'il reste relativement stable autour de la trentaine par an. Si au lieu de parler en termes de plaintes, c'est-à-dire de couples pays, produit, on se contente du nombre de produits visés par les procédures ouvertes on obtient environ 17 cas par an.

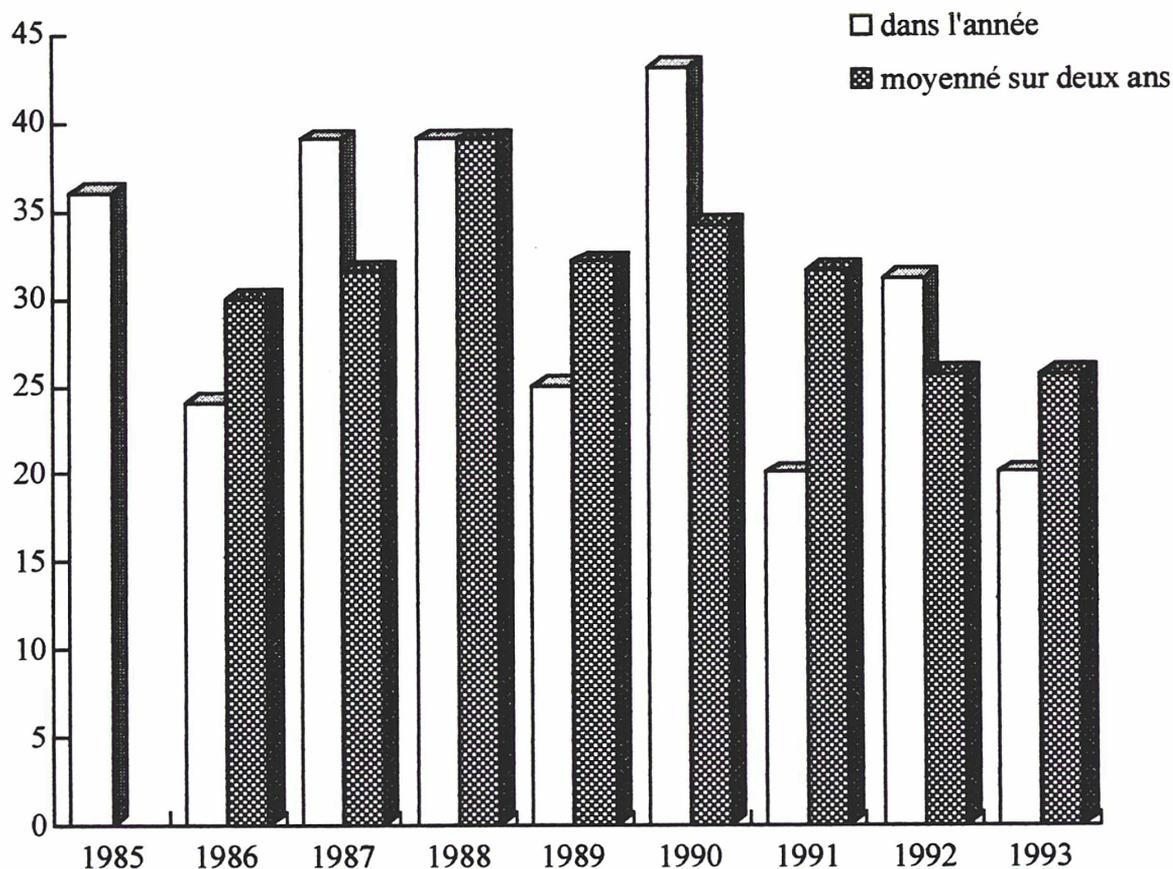


Figure II.10 : Évolution du nombre de procédures ouvertes par la Commission

Les chiffres suivants du tableau des résultats globaux permettent, après avoir précisé le nombre de cas par an, d'aborder le thème de l'efficacité. On considère tout d'abord que seule la moitié des plaintes déposées auprès de la Commission débouche sur une ouverture, l'autre moitié n'entraînant donc aucune espèce de mesure. Les informations sont difficilement disponibles sur les entreprises qui ne déposent même pas de plainte faute d'information ou ne croyant pas à l'efficacité de la Commission.

Des 225 procédures qui ont été ouvertes entre 1985 et 1991, 148 ont été conclues par une détermination positive et l'imposition de mesures, droits dans 105 cas, engagements dans 43 cas. Ceci donne un taux de 65 % de détermination positive, mais de seulement 46 % de droits, par rapport au nombre de plaintes ouvertes. En effet nous

avons vu précédemment que les engagements ne pouvaient en aucun cas être considérés comme des mesures efficaces au même titre que les droits. Pourtant ces engagements représentent presque un tiers des mesures prises.

Au final en rapportant les chiffres aux plaintes déposées, on obtient un taux de réussite de l'ordre de 23 %. Schématiquement un industriel qui dépose un dossier antidumping auprès de la Commission a donc un peu moins d'une chance sur quatre d'obtenir une mesure crédible.

e) Les imperfections de la procédure

Cette partie aborde dans le détail les facteurs liés à la procédure européenne qui peuvent d'une part expliquer le faible taux de réussite, d'autre part qui peuvent plus généralement, dans les cas où des mesures sont prise diminuer leur efficacité, que ce soit par un faible niveau des droits ou pour d'autres raisons.

α) la complexité de la procédure

Le premier véritable problème posé par la procédure européenne est sa complexité, sa lourdeur. Cette complexité intervient à deux niveaux : la constitution du dossier de plainte et la participation à la procédure. Mais à ces deux niveaux elle implique des exigences telles que seuls des grands groupes structurés ont finalement des chances d'obtenir des mesures, alors que les petites et moyennes entreprises sont très pénalisées.

La difficile constitution du dossier de plainte

En ce qui concerne la constitution du dossier de plainte il faut rappeler la nature des "éléments de preuve" dont la présence est nécessaire à l'ouverture de la procédure. Dans la pratique c'est à une ébauche de la future enquête de la Commission que les plaignants doivent se livrer, alors qu'ils ne disposent pas de ses pouvoirs ni de ses moyens. Ils doivent rassembler des informations :

- sur le prix à l'exportation soit par le biais d'offres d'exportation des producteurs étrangers visés, soit par les statistiques officielles d'importation dans la Communauté qui permettent d'avoir un accès au prix moyen. D'autres informations plus précises sur des transactions effectivement réalisées sont extrêmement difficiles à obtenir car jalousement protégées par le secret commercial.

- sur la valeur normale : il s'agit de fournir le prix du marché d'origine, ce qui est envisageable sous réserve d'un minimum de relations dans ce pays, mais aussi de vérifier la normalité des conditions de marché, en particulier de vérifier que les ventes sur le marché d'origine ne se font pas à perte. Or les coûts de revient des producteurs étrangers sont très difficiles d'accès. Dans le cas des pays non à économie de marché il faut trouver un producteur analogue dans un pays de référence, c'est-à-dire concrètement un concurrent d'un pays tiers qui accepte de collaborer en levant un coin de voile sur ses prix et sa structure de coût. De toute manière tout ceci nécessite un effort prolongé et

laborieux impliquant des dépenses importantes (frais de voyage voire emploi d'un consultant).

- sur les prestations intervenant entre la sortie usine et l'arrivée dans la Communauté, afin de pouvoir comparer la valeur normale et le prix à l'exportation au même stade commercial.

- sur le préjudice : il faut fournir l'évolution en volume des importations ce qui nécessite de se rapporter aux statistiques communautaires EUROSTAT, par ailleurs réputées dans les milieux industriels pour les retards et les imprécisions qu'elles présentent. Ces statistiques ne sont d'ailleurs souvent pas adaptées puisque pas assez détaillées pour pouvoir isoler le produit en cause.

La nature de ces informations rend donc la constitution du dossier de plainte difficile et laborieuse, puisqu'elle implique des recherches aussi bien dans la Communauté qu'à l'étranger portant sur des informations souvent tenues confidentielles, et plus généralement la mise en place de moyens importants. La première conséquence est que les petites et moyennes entreprises sont systématiquement pénalisées par leur manque de moyens et surtout d'ouverture sur l'extérieur. La deuxième conséquence, plus générale, est que les exigences imposées pour l'acceptation des dossiers de plainte sont telles qu'une proportion non négligeable mais difficilement chiffrable de cas de problèmes de dumping ne débouchent sur aucun dépôt de plainte. Ces difficultés expliquent aussi en partie le taux élevé de rejet des plaintes, qui n'apparaît lui-même que comme la partie émergée de l'iceberg, laissant dans l'ombre les plaintes jamais déposées du fait de l'impossibilité pratique de rassembler les informations nécessaires.

Les exigences de la procédure

L'analyse des exigences de la procédure une fois la plainte ouverte vient conforter ces conclusions, en particulier la pénalisation des PME et l'exigence de moyens importants pour se faire entendre. Ceci transparaît en particulier dans les questionnaires auxquels les industriels européens plaignants doivent répondre afin d'établir la réalité du préjudice, même si on n'atteint pas les sommets américains. Il s'agit alors de fournir en particulier les données comptables exhaustives sur les coûts de production, les prix de vente. Outre la quantité de travail qui est ainsi demandée, la production de telles données est parfois impossible dans le cas de PME utilisant des règles comptables simplifiées. Elle suppose de plus que soient divulguées des informations confidentielles dans le cadre d'une procédure commune à toute l'industrie communautaire, c'est-à-dire tout de même à un ensemble de concurrents directs.

Deux cas exemplaires permettent d'illustrer ces difficultés des PME. Le premier est celui de l'industrie de la chaussure qui a rencontré de très grandes difficultés lors d'un dossier antidumping à cause de l'absence de comptabilité analytique précise, ne permettant pas aux entreprises de préciser leurs coûts de production. Le cas de certains tissus de coton et synthétiques en provenance de Chine, Indonésie, Inde, Pakistan et Turquie en 1994 est connu pour les difficultés que le syndicat européen Eurocoton a eues à montrer la représentativité des plaignants puisque jamais la Commission n'a obtenu les 50 % de réponse aux questionnaires nécessaires, malgré l'aide et la

sensibilisation qui avaient été fournies. Le manque de temps à consacrer à de telles tâches, la répugnance à divulguer des informations confidentielles et la spécificité du dumping, qui ne touchait pas la totalité des centaines d'entreprise présentes dans le secteur expliquent parfaitement cet échec.

Les difficultés rencontrées par les PME sont confirmées par les moyens mis en place par les groupes pour avoir accès à l'antidumping. Ainsi le nombre et la précision des éléments demandés par la Commission nécessitent que la tâche soit confiée par les entreprises à un ou plusieurs cadres à temps plein pendant plusieurs mois. Il devient de plus en plus souvent nécessaire d'utiliser en sus les services d'un avocat spécialisé puisque les défendeurs y recourent eux-mêmes. Le suivi du dépôt à la clôture des plaintes antidumping nécessite donc un investissement non négligeable, même s'il reste confidentiel. La quasi-totalité des plaintes est d'ailleurs issue de grands groupes ou de fédérations qui se sont attaché les services d'un ou plusieurs agents plus ou moins spécialisés dans le domaine.

La complexité des procédures antidumping a donc trois conséquences néfastes :

- le rejet de plaintes qui ne satisfont pas à des critères difficilement remplissables
- l'exclusion de fait dans la majorité des cas des PME qui n'ont structurellement pas accès à l'outil antidumping
- la nécessité de consacrer des moyens humains et financiers importants, simplement pour "suivre".

β) le recours abusif aux engagements

Comme on l'a vu plus haut les engagements ne peuvent en aucun cas être considérés comme des mesures véritables comparables aux droits antidumping. En effet du fait de leur opacité, de la légèreté du contrôle effectué, de l'absence de sanction véritable en cas de violation ils ne peuvent être considérés au mieux que comme des demi-mesures antidumping. Les exemples répétés de violations constatées, sans parler de celles qui n'ont pas été sanctionnées du fait de la lourdeur et la lenteur des procédures, confirment ce statut intermédiaire et indubitablement moins efficace.

Pourtant les engagements représentent une part importante des mesures qui sont prises, lorsque dumping et préjudice en résultant sont établis. Ainsi sur les 148 cas conclus positivement parmi les 225 plaintes déposées entre 1985 et 1991, 43 sont des engagements purs, sachant que dans beaucoup d'autres cas, certains exportateurs ont un droit alors que d'autres ont des engagements. Ces 43 engagements représentent déjà 29 % des mesures.

Il faut cependant reconnaître que la Commission a depuis 1989 eu beaucoup moins recours à ces engagements que par le passé (39 des 43 cités ont été acceptés en 1988 ou avant, sur 249 mesures prises entre 1980 et 1987, on comptait 179 engagements soit 72 %). Mais la persistance de cas tels que celui du corindon évoqué

précédemment est inquiétante, d'autant plus que rien n'empêche la Commission d'accepter à nouveau des engagements de manière notable et que les textes ne garantissaient jusqu'à 1994 toujours pas de meilleure efficacité de la mesure. De plus les industriels européens continuent à supporter les conséquences de la politique passée de la Commission puisqu'en 1993 environ un tiers des mesures en vigueur étaient des engagements.

Le recours aux engagements était de plus fortement lié à des préoccupations non techniques, mettant ainsi en cause l'égalité des plaignants devant la réglementation.

γ) le traitement personnalisé des plaintes

Le tableau de la figure II.11 donne les taux de détermination positive de dumping avec préjudice et donc de prise de mesures (droits et/ou engagements) dans certains cas particuliers de pays et de zones géographiques, qui sont à comparer avec le taux moyen toutes zones confondues. Ces chiffres sont fondés sur les procédures ouvertes entre 1985 et 1991. La première colonne donne le pourcentage des mesures positives par rapport au nombre de plaintes ouvertes, la deuxième la part des engagements en pourcentage des mesures positives (les deux pourcentages ne sont donc pas directement comparables).

| Zone géographique d'origine | Mesures positives (droits+engagements /ouvertures) | Engagements (engagements/mesures positives) |
|------------------------------------|---|--|
| Monde | 65 % | 30 % |
| Japon | 71 % | 13 % |
| Europe au sens large | 63 % | 62 % |
| PECO + CEI | 64 % | 38 % |
| PECO + CEI depuis 1989 | 38 % | 25 % |

Figure II.11 : Taux de réussite selon les zones géographiques visées

On voit apparaître une certaine hétérogénéité selon les zones géographiques d'où proviennent les importations incriminées :

- le Japon est traité de manière plus stricte puisque le dumping est établi plus souvent (71 % au lieu de 65 % pour le monde), alors que très peu d'engagements sont acceptés (seulement 13 % à comparer aux 30 % en moyenne). Quand on connaît l'inefficacité relative des engagements ceci signifie un traitement plus inflexible des importations japonaises, mais qui paraît sur le fond justifié.

- l'Europe au sens large (pays de l'Association Européenne de Libre Échange, pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) et de la Communauté des États Indépendants (CEI)) reçoit un traitement privilégié puisque si le taux de réussite global

est très proche du taux mondial, près des deux tiers des mesures imposées sont des engagements.

- plus spécifiquement les pays de la zone PECO et de la CEI bénéficient aussi d'un traitement particulier avec un taux d'engagement plus élevé (38 %) que la moyenne (30 %). Ce traitement privilégié est particulièrement flagrant depuis 1989 puisque le taux de réussite chute à 38 %. Certes jusqu'à 1991 il s'agissait peu d'engagements (seulement 25% des mesures). Quand on connaît les bouleversements politiques intervenus à partir de 1989 à l'Est de l'Europe et la volonté politique de la Communauté de faciliter l'arrimage économique de ces pays à l'Europe Occidentale, on ne peut que s'interroger sur la diminution importante de la réussite des procédures ouvertes à leur rencontre.

De fait cette volonté d'amoindrir l'impact du dispositif antidumping sur les pays d'Europe orientale est explicitement traduite dans les textes des accords d'association que passent avec eux la Communauté Européenne. Si ces accords stipulent que les parties associées peuvent agir contre le dumping conformément à leur législation, ils précisent aussi qu'un échange d'informations et une concertation doivent avoir lieu avant toute décision et qu'il convient de *"rechercher une solution acceptable pour les deux parties"*⁴⁴. Plus précisément *"les mesures qui apportent le moins de perturbation au fonctionnement du présent accord doivent être choisies par priorité"*. Les accords avec les pays de la CEI évoquent aussi la nécessité d'adopter les solutions les plus *"constructives"*. Il semble pourtant assez difficile de considérer les droits antidumping comme des solutions *"constructives"*.

Les États membres ont d'ailleurs confirmé ces dispositions en décidant lors du sommet d'Essen en 1994 que dans le cas des PECO la solution des engagements serait systématiquement privilégiée. Connaissant l'efficacité montrée jusqu'ici par ces mesures on comprend qu'elles soient jugées acceptables par les deux parties.

Deux articles de P.K.M. Tharakan publiés dans l'*European Economic Review*⁴⁵ permettent de généraliser cette conclusion particulièrement flagrante dans le cas des pays d'Europe orientale. Les travaux de ce chercheur sont axés sur la recherche par des méthodes statistiques des facteurs pris en compte dans les décisions antidumping, en particulier la détermination du dumping, la détermination du préjudice et l'acceptation d'engagements.

Pour les deux premières déterminations, les facteurs pris en compte dans le modèle sont aussi bien chiffrés que booléens et de deux ordres : "techniques" (intensité capitaliste de l'industrie, salaire moyen, économies d'échelle) que "politiques" (importance des exportations, importance du cas, emploi et valeur ajoutée de l'industrie

⁴⁴ Accord de partenariat et de coopération entre la Communauté et la Roumanie, J.O.C.E. L 357 du 31 décembre 1994, page 10. Le texte est rigoureusement identique pour la Pologne, la République Tchèque, la Hongrie, la Bulgarie et les trois pays baltes.

⁴⁵ Antidumping and countervailing duty decisions in the E.C. and in the U.S. : an experiment in the comparative political economy, P.K.M. Tharakan, Jean-L. Waelbroeck, *European Economic Review*, Vol. 38 (Janv. 1994), pages 171-193 et *The political economy of antidumping undertakings in the E.C.*, P.K.M. Tharakan, *European Economic Review*, Vol. 35 (Juin 1991), pages 1341-1359.

communautaire, d'importateur situé dans un NME ou non). Le résultat est que l'on peut prévoir les déterminations finales dans environ 90 % des 300 cas étudiés grâce à une formule mathématique faisant la synthèse du poids des différents facteurs. Il ressort de l'analyse de cette formule et des différents coefficients affectés à chaque facteur que si la détermination du dumping est dominée par les facteurs techniques, ce sont les facteurs politiques qui influent le plus sur la détermination du préjudice. En particulier la concentration et l'importance de l'industrie communautaire apparaissent particulièrement importantes : les gros groupes ont plus de chances de succès parce qu'ils connaissent mieux la procédure d'une part et du fait de leur capacité de lobbying d'autre part.

En ce qui concerne l'acceptation d'engagements, les facteurs pris en compte sont la tension commerciale avec le pays impliqué (déficits commerciaux notamment), la possibilité de représailles (caractérisée par l'importance des exportations européennes vers le pays), le niveau de développement du pays, le contenu technologique du produit et la capacité de lobbying des plaignants. L'auteur établit de même une formule permettant de prévoir exactement 80% des 250 cas étudiés. Il en ressort que l'appartenance au Tiers Monde, l'origine japonaise, le lobbying des industriels et la tension commerciale jouent contre l'acceptation d'engagements.

Ces études en conjonction avec les statistiques rassemblées, sur le cas des PECO notamment, donnent l'image d'une justice à plusieurs vitesses, qui, pour schématiser, s'applique beaucoup plus facilement et strictement lorsque les plaignants sont des acteurs importants sachant faire entendre leurs intérêts et que les d'importateurs sont japonais, et au contraire est moins performante vis à vis de pays proches ou de plaintes formulées par des intervenants de faible taille.

δ) l'imprévisibilité générale du montant des droits

Sous cette expression se cache le fait que les plaignants n'ont en général qu'une idée vague du droit antidumping qui sera finalement calculé par la Commission et décidé par le Conseil, bien qu'ils aient eux-mêmes calculé un droit antidumping dans leur plainte initiale. Les deux montants n'ont en général pas grand chose à voir.

Un tel écart n'est cependant pas condamnable en soi. Les plaignants produisent dans leur dossier de plainte une marge de dumping établie sur la base d'une offre à l'exportation qu'ils ont pu isoler et d'un prix sur le marché d'origine, les deux valeurs étant généralement choisies de manière à maximiser la marge. Mais ce calcul ne concerne en quelque sorte qu'une transaction alors que la Commission va devoir englober l'ensemble des transactions réalisées pendant la période d'enquête, aussi bien à l'exportation que sur le marché d'origine, si bien que selon toute vraisemblance elle calcule une marge de dumping pondérée inférieure à la marge de dumping établie par les plaignants. La Commission doit de plus mener à bien un certain nombre d'ajustements que les plaignants ignorent. Enfin elle va calculer un seuil de préjudice de manière certainement plus indépendante que les industriels européens, qui va éventuellement venir limiter le montant du droit final.

Si donc un écart est normal, et s'il est aussi normal que les industriels ne connaissent pas forcément par avance le niveau des droits éventuels, il est par contre regrettable que la justification du calcul final soit si complexe et elle-même parfois imprévisible. Avant de rentrer au chapitre suivant plus dans le détail des marges d'appréciation dont dispose la Commission, il convient de donner un exemple illustrant ce problème d'imprévisibilité.

Le fait que la Communauté applique la *lesser duty rule* nécessite de calculer un niveau de prix jugé suffisant pour faire cesser le préjudice dû aux importations en dumping. Pour cela une des démarches possibles consiste à calculer "*les coûts de production moyens pondérés des producteurs communautaires, augmentés d'une marge bénéficiaire de 5 % qui est considérée comme le minimum nécessaire pour assurer la viabilité de cette industrie*"⁴⁶, la marge bénéficiaire étant adaptée à chaque cas. Mais dans le cas du ferrosilicium de 1993, pourtant une industrie très proche du ferrosilicomanganèse de 1994 précédent, c'est une marge bénéficiaire de 6 % qui a été considérée comme normale.

Dans le cas des cassettes audio de 1991 la marge retenue était de 12 %, ainsi que dans le cas des bandes vidéo en cassettes de 1991. Par contre le règlement instituant des droits provisoires dans ce dernier cas remarquait que le taux d'utilisation des capacités était satisfaisant, si bien qu'un nouvel ajustement n'était pas nécessaire. Ces marges peuvent être particulièrement importantes : dans le cas des machines à écrire électroniques en 1984, le niveau de profit jugé normal est passé de 10 % à 32 % entre les droits provisoires et définitifs. Si cet exemple est relativement ancien, il montre la possibilité de faire varier certains chiffres de manière difficilement prévisible.

On voit donc que le seuil de préjudice est fortement déterminé par des chiffres de rentabilité, d'utilisation des capacités jugés normaux ou satisfaisants, sans être forcément plus justifiés. On ne peut donc que s'interroger sur le choix final de tel ou tel chiffre. Il semble en tout cas difficile de prévoir la valeur finale qui sera retenue.

Le fait que plus de 50 % des droits calculés entre 1981 et 1990 ont été limités suivant la *lesser duty rule* souligne l'importance que peut prendre cet aspect d'imprévisibilité du droit final.

ε) la durée des procédures

Le constat

C'est certainement le problème majeur posé par la gestion actuelle de la procédure européenne. Les graphes des figures II.12 et II.13, le tableau II.14 caractérisent l'évolution de la durée des procédures, en considérant l'intervalle de temps entre la date de d'ouverture et la date de décision par le Conseil d'une mesure définitive, droit ou engagement. Sont uniquement considérées les procédures ayant débouché sur

⁴⁶ Règlement 3119/94 du Conseil du 19 décembre 1994, J.O.C.E. L 330 page 22, considérant 66, cas du ferrosilicomanganèse.

une mesure puisque le problème de la durée dans les autres cas est beaucoup moins pertinent. Le premier graphe (figure II.12) porte en abscisse la date d'ouverture et en ordonnée la durée exprimée en mois. Le deuxième graphe (figure II.13) donne les mêmes indications mais moyennées sur dix mesures afin de lisser les valeurs. Le tableau (figure II.14) récapitule en exprimant la durée moyenne des procédures ouvertes une année donnée.

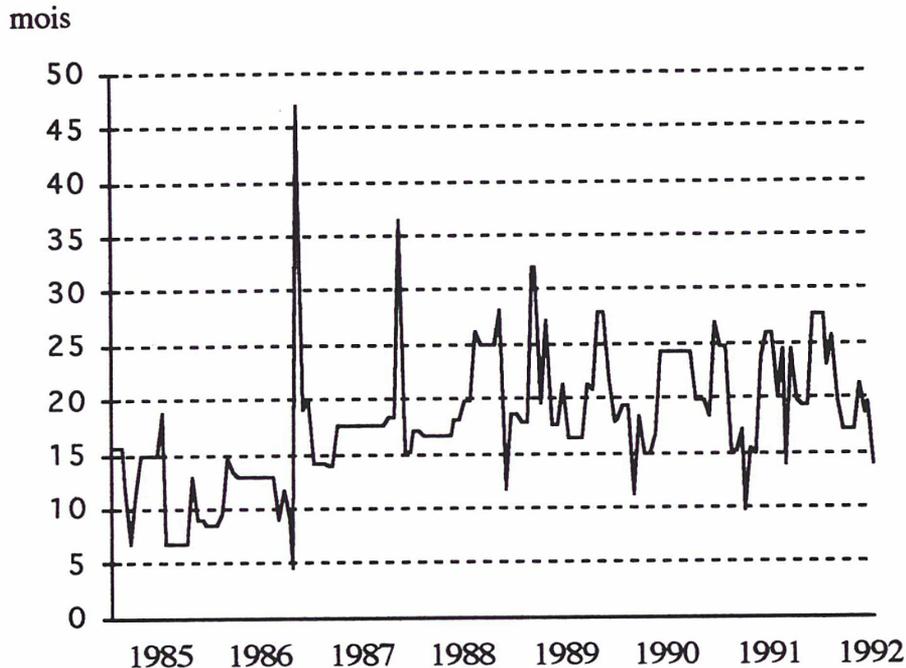


Figure II.12 : Durée des procédures ouvertes entre 1985 et 1991 et conclues par des mesures définitives
(en abscisse : date d'ouverture)

La figure II.12 donne un premier aperçu sur la problématique de la durée. Elle met en particulier en évidence une dérive générale, que viennent confirmer le deuxième graphe et le tableau, qui, si elle n'affecte pas la totalité des procédures, n'en reste pas moins préoccupante. A partir de 1987 la quasi-totalité des procédures a des délais supérieurs aux délais maximaux qui valaient auparavant. Les deux pics de 1987 sont particulièrement exemplaires du fait de l'importance des importations en cause. Le premier correspond à la procédure ouverte contre les composants électroniques EPROM en provenance du Japon en avril 1987 et terminée en mars 1991 soit près de quatre ans de procédure. La seconde correspond à la procédure ouverte contre les DRAM, autres types de composants, en provenance du Japon ouverte en juillet 1987 et terminée en juillet 1990 soit trois ans plus tard. La nouvelle procédure contre les DRAM en provenance de Corée ouverte en 1991 paraîtra en comparaison rapide puisqu'elle ne durera que deux ans...

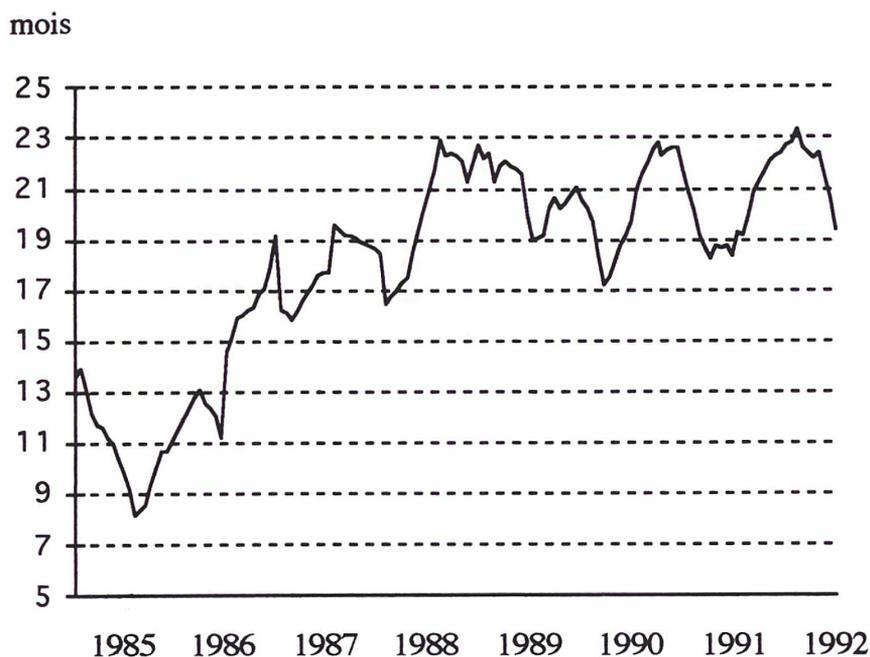


Figure II.13 : Durée des procédures ouvertes entre 1985 et 1991 et conclues par des mesures définitives, moyennée sur dix cas
(en abscisse : date d'ouverture)

| Année d'ouverture | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Durée (mois) | 12 | 12 | 18 | 21 | 20 | 21 | 22 |

Tableau II.14 : Durée moyenne des procédures conclues par des mesures définitives

La figure II.13 et le tableau complémentaire II.14 soulignent la tendance lourde en matière de durée des procédures : depuis 1986, date à laquelle les procédures duraient en moyenne douze mois, la durée a brusquement augmenté pour atteindre vingt-et-un mois pour les procédures ouvertes en 1988 et se stabiliser à ce niveau depuis (vingt-deux mois en moyenne pour les procédures ouvertes en 1991).

Pour avoir une vue globale sur la durée d'obtention de mesures antidumping, il convient d'effectuer deux corrections à la durée de la procédure. Il faut tout d'abord tenir compte des délais impliqués par la constitution du dossier intervenant avant l'ouverture d'une procédure par la Commission. Ainsi les industriels considèrent généralement que six mois sont nécessaires entre le premier dépôt auprès de Bruxelles et l'ouverture officielle, ces six mois permettant de compléter le dossier afin qu'il puisse être réellement recevable. Cela signifie que l'industriel continue à être victime du dumping pendant les six mois d'instruction de la plainte et que ce dumping lui a déjà causé auparavant un préjudice important pendant une période au moins égale à six mois. Sans

ce préjudice passé la Commission ne pourrait en effet accepter l'ouverture d'une procédure. En revanche l'application de droits provisoires réduit dans la pratique la durée où les industriels sont à la merci du dumping. Les droits provisoires ayant une durée de vie maximale de six mois (quatre mois initialement puis une prolongation possible de deux mois par le Conseil) le délai avant protection pour les industriels s'en trouve réduit d'autant.

Au final la durée de vingt-deux mois constatée sur les procédures ouvertes en 1991 correspond à un délai avant protection à peu près équivalent, puisque les délais dus à l'ouverture et aux droits provisoires se compensent. Ainsi un industriel européen comptant sur une mesure antidumping pour se protéger d'un dumping doit en moyenne attendre vingt-deux mois à partir du moment où le préjudice subi est tel qu'il permette d'envisager une action.

Les conséquences

Il est évident dans l'absolu que de tels délais remettent fortement en cause l'efficacité de la procédure européenne : quand bien même ils seraient calculés juste et effectivement respectés, ils n'interviennent dans la pratique que deux ans après le début du problème combattu, laissant ainsi le préjudice perdurer pendant cette période, jusqu'à éventuellement provoquer les fermetures d'usine et les mises en faillite... Trois exemples illustrent les conséquences et notamment les effets pervers de ce dysfonctionnement notoire :

- les cas de l'électronique : dans ces secteurs à évolution très rapide où les constantes de temps sont de l'ordre de l'année, un délai de deux ans apparaît comme totalement inefficace. Ainsi les mesures prises dans les cas DRAM et EPROM intervenues trois et quatre ans après les événements n'ont évidemment rien réparé après la suprématie acquise par les Japonais suite à un dumping agressif de quelques mois.

- le cas du manganèse précédemment évoqué est exemplaire : un projet de plainte contre la Chine et Hongkong est préparé en janvier 1991. Ce n'est qu'un an plus tard que l'enquête est ouverte. Aucune mesure n'ayant été prise, l'unique usine européenne ferme en 1993 après près de trois ans de dumping chinois.

- le cas du magnésium en provenance de Russie, Kazakhstan et Ukraine : un dossier de consultation est déposé par l'unique industriel européen en mai 1993, une plainte en août 1993 qui sera ouverte en janvier 1994. Depuis, aucune mesure n'est survenue. Du fait de la reprise du marché les cours mondiaux ont notablement remonté alors que les Russes ont fortement limité leurs exportations en vue de reconstituer leurs stocks stratégiques. Finalement l'industriel a dû "encaisser" plus d'un an de dumping et de pertes financières en résultant sans qu'aucune mesure ne lui soit accordée. Aujourd'hui encore rien ne le prémunit contre un nouveau dumping.

Outre qu'elle laisse les industriels totalement démunis, la durée a d'autres effets pervers en contaminant l'ensemble de la procédure. Ainsi les réexamens sont également d'une durée excessive : il a fallu en moyenne dix-sept mois pour instruire la quarantaine de réexamens ouverts entre 1990 et 1992. Sachant que ces réexamens sont souvent

demandés en raison de changements de circonstances, on s'imagine l'efficacité de leur action. De même les procédures visant à lutter contre les absorptions sont touchées par le syndrome de la durée. Dans le cas du silicium métal par exemple il a fallu un an entre l'acceptation de la plainte pour absorption en juillet 1991 et la publication de la décision de doublement des droits. Toutes les mesures permettant l'effectivité réelle des mesures sont donc touchées par des durées trop grandes qui remettent en cause le contrôle du respect des droits.

Les droits provisoires eux-mêmes peuvent être affectés puisque dans quelques cas (notamment la magnésite calcinée en provenance de Chine en 1994), le Conseil n'a pas pris de décision avant leur expiration, si bien qu'ils ont dû être remboursés aux importateurs, qui n'avaient ensuite aucun droit à payer avant qu'une décision finale ne soit prise.

Enfin la longueur des enquêtes permet aux autres intervenants de tirer un profit maximal du dumping : les négociants s'empressent d'acheter le produit tant qu'il n'est pas taxé, des stocks importants sont dédouanés juste avant que les mesures ne soient prises.

L'examen de l'efficacité de l'antidumping européen donne ainsi un tableau contrasté. Si l'imposition des droits a des effets positifs indéniables, c'est dans la détermination des mesures que l'antidumping présente le plus de faiblesses : quasi-exclusion de fait des PME, recours à des engagements peu contraignants et peu satisfaisants, des droits qui ne sont finalement institués qu'une fois sur quatre - même si un objectif de 100% n'a aucun sens - dont le montant est difficilement prévisible, et surtout avec un délai très important. Tous ces éléments, et en particulier le fait connu de tous qu'il faille environ deux ans pour obtenir un droit, nuisent considérablement à l'efficacité générale de l'outil, à son caractère dissuasif, bien qu'il permette tous les ans d'obtenir un certain nombre de mesures utiles.

3) Les raisons profondes

a) Les différentes explications des dysfonctionnements

Les moyens humains ?

Plusieurs raisons peuvent expliquer les dysfonctionnements de la procédure européenne que nous avons mis en évidence, dont en premier lieu la durée excessive.

Une première explication possible à la durée des procédures serait le manque de personnels pour traiter tous les cas qui arrivent en continu. Avant de détailler ce point il faut revenir plus précisément sur la charge de travail que le service compétent de la Commission doit traiter tous les ans : on a vu en II. B.2, Résultats globaux, que si le nombre de plaintes ouvertes chaque année était relativement irrégulier, un lissage sur deux ans mettait en évidence une stagnation du nombre de plaintes autour de trente-et-un par an en moyenne, avec même une baisse à vingt en 1993. Le dérapage de la durée à

partir de 1988 n'est en tout cas pas lié à une augmentation de la charge de travail en volume.

En revanche les exigences de qualité du travail demandé aux services de la Commission ont certainement augmenté au cours des années 1980. Cette décennie a en effet vu le mûrissement véritable de l'outil antidumping, concrétisé par le nouveau règlement 2423/88 du 11 juillet 1988. Alors que les intervenants connaissaient de mieux en mieux la réglementation et que les défenseurs commençaient à avoir recours à des cabinets d'avocats spécialisés, le contrôle de l'action de la Commission et du Conseil par la Cour de Justice des Communautés Européennes, compétente pour juger des recours, incitait les institutions communautaires à une application stricte et rigoureuse des textes dont elles s'étaient dotées.

Ceci a notamment impliqué de systématiquement vérifier que les critères exigés par les textes étaient bien remplis, mais encore de justifier de manière précise tous les choix effectués lors des calculs. Les services compétents ont de plus en plus dû communiquer avec les différentes parties intéressées, échanger les avis, organiser les confrontations et répondre aux objections. Aussi y a-t-il eu à la fin des années 1980 une augmentation certaine de la quantité de travail, non pas du fait de l'augmentation du nombre des plaintes, mais suite à des exigences de qualité accrues.

Compte tenu de cet accroissement de la charge de travail il est nécessaire de réaliser une comparaison entre les besoins et les disponibilités actuels afin de déterminer en quelle mesure un éventuel sous-effectif pourrait expliquer les dysfonctionnements.

Des divers entretiens que nous avons pu avoir, il ressort que les délais techniques actuellement nécessaires à l'enquête sont les suivants :

- deux mois pour l'envoi et la collection des questionnaires, à partir de l'ouverture
- un mois à un mois et demi pour l'enquête sur le préjudice auprès de l'industrie communautaire
- un mois pour l'enquête sur le dumping auprès des exportateurs
- un mois de traitement des données et de calculs

Ainsi environ six mois à partir de l'ouverture sont techniquement nécessaires avant de pouvoir proposer une mesure provisoire. Une fois une mesure provisoire décidée deux autres mois sont nécessaires pour recueillir les commentaires des parties intéressées, les analyser et proposer une décision définitive. Au total la proposition de mesures définitives n'exige techniquement qu'environ huit mois, deux personnels s'occupant en général de chaque cas.

A raison d'une trentaine de procédures par an nécessitant deux personnes pendant huit mois et d'en moyenne une vingtaine de réexamens par an nécessitant environ deux personnes pendant six mois (les enquêtes sont plus courtes, très peu de droits provisoires sont imposés), on en déduit des besoins d'environ 720 hommes mois

par an. Or les disponibilités sont de 80 enquêteurs présents au moins dix mois par an soit 800 hommes mois. On voit donc que la dotation en personnel du service permet a priori, sous réserve d'une allocation possible des ressources, de réaliser l'analyse technique des dossiers et de fournir les propositions concrètes qui doivent être validées lors du processus de décision faisant intervenir la hiérarchie de la Commission et les États membres, mais finalement peu les enquêteurs eux-mêmes.

Cette analyse rapide est évidemment simplificatrice. Elle a cependant le mérite de montrer que la Commission a *a priori* les moyens de traiter techniquement les cas sur une durée inférieure à ce qui est effectivement constaté, de l'ordre de la dizaine de mois. Le problème est sans aucun doute de lisser la charge de travail des enquêteurs entre les phases intenses et celles d'attentes (traduction, décisions, reports des réponses ...). Un portefeuille de plusieurs cas crée un lissage, mais avec quelques phénomènes de files d'attentes.

Le problème du personnel ne semble finalement pas déterminant dans l'allongement très net des procédures à partir de 1987-1988 et le diagnostic réalisé ci-dessus désigne d'autres types de facteurs : des délais introduits par les différentes phases de décision qui sont le facteur "organisant" et qui viennent s'ajouter aux délais techniques pour expliquer les délais totaux.

La lourdeur administrative ?

Une autre explication possible serait la lourdeur administrative intrinsèque de la Commission : s'il est possible de gérer relativement rapidement la partie technique de la procédure, le processus de décision ultérieur doit s'accommoder des contraintes communautaires. Ainsi les propositions faites par les enquêteurs doivent recevoir le visa du Commissaire ayant la tutelle de la DG I, la proposition doit faire l'avis de la DG III (industrie) et de la DG IV (concurrence) parfois ainsi que de la DG XXI et du service juridique de la Commission. Elle doit ensuite être traduite en onze langues différentes avant d'être adressée aux représentants des États membres au Comité Consultatif Antidumping, qui devra se réunir et donner un avis, après quoi un droit provisoire pourra être institué ou un droit définitif proposé au Conseil, éventuellement après quelques aller-retours avec le Comité. On conçoit bien que de la juxtaposition des différents délais dus à chacune de ces étapes et consultations peut résulter un délai total finalement important.

Mais cet argument de la lourdeur des processus de décision n'apporte qu'une réponse partielle, il ne peut à lui seul expliquer les quatorze mois qui manquent pour obtenir en sus des huit mois techniquement nécessaires un délai global de vingt-deux mois. C'est en fait en raison de l'intervention de considérations extérieures, dans des décisions qui ne sont pas de simples approbations de principe, que la longueur de ce délai peut seule s'expliquer. Cette ingérence est à l'origine de la dilatation dans le temps des phases de décision, les différentes forces en présence s'opposant et empêchant qu'un accord soit trouvé. Le "parasitage" du processus de décision peut en outre expliquer que l'on ne soit pas venu optimiser les autres délais, qu'ils soient dus à la lourdeur administrative ou à une gestion imparfaite des moyens disponibles.

b) Les modalités de l'ingérence

La procédure européenne présente en effet de très nombreuses possibilités d'ingérence, d'intervention de facteurs extérieurs qui peuvent venir moduler ses résultats, dans leur contenu comme dans leur délai de réalisation. Il convient de distinguer les objets de l'ingérence, sur lequel il peut être agi, et les acteurs de l'ingérence, qui peuvent utiliser les pouvoirs qui leur sont donnés par la réglementation pour intervenir sur son cours.

α) les objets de l'ingérence

La description de la procédure dans le cadre du GATT et plus encore dans le cadre européen a montré l'importance des marges d'appréciation laissées aux institutions communautaires dans la mise en oeuvre de l'antidumping :

- le type de droits et le type de mesures : les différents types de droits n'ont comme on l'a vu pas le même effet. Le droit fixe est ainsi considéré comme le plus pénalisant pour les exportateurs tandis que le droit variable fondé sur un prix plancher est le moins contraignant : si le prix plancher est respecté il n'entraîne pas de sanction pour la pratique déloyale passée puisqu'aucun droit n'est perçu, il est en outre plus difficilement contrôlable au niveau des douanes. De même nous avons montré combien l'engagement était beaucoup plus favorable aux exportateurs par l'absence de perception de droits, de sanction véritable et d'un contrôle totalement efficace.

- l'intérêt de la Communauté : il est une arme extrêmement puissante bien que très rarement utilisée (une fois en 1994 dans le cas de la colophane de gemme). La description du paragraphe B.2) a) La prise en compte de l'intérêt communautaire montre la difficulté qu'il y a à le cerner, puisque les différents facteurs qui sont à prendre en compte jouent dans des sens contradictoires sans que la balance puisse être clairement établie. La menace pèse donc sur tout cas que cet intérêt soit invoqué pour ne pas prendre de mesure. *In fine* le Conseil peut toujours se référer à lui pour refuser une mesure, sans véritable appel possible puisque les États membres sont les mieux placés pour juger de l'intérêt de la Communauté.

- le calcul du niveau des droits : malgré la formalisation avancée du calcul de la marge de dumping, de nombreuses marges d'appréciation sont laissées à la Commission, qui est tout de même tenue de justifier ses choix, suivant le principe général qu'ils doivent rester raisonnables.

Ces marges portent sur le calcul du prix à l'exportation par l'intermédiaire des différents ajustements nécessaires à la comparabilité, mais aussi sur la valeur normale, lorsqu'il s'agit de vérifier la "normalité" des conditions de marché, en particulier lorsque les ventes sont faites à perte et que l'on a recours à une valeur construite incorporant un bénéfice jugé "normal" ou au prix à l'exportation vers un pays tiers. Les ajustements liés à des différences de produits peuvent aussi jouer.

Ces différentes marges sont particulièrement importantes dans les cas des pays "non à économie de marché", puisque le choix du pays analogue où sera calculée la

valeur normale a une influence directe et importante sur le droit final. Des ajustements sont de plus alors nécessaires pour pouvoir assurer la comparaison avec le prix à l'exportation, les conditions de production dans le pays analogue étant rarement semblables à celles du pays d'origine. On a par ailleurs vu l'importance dans l'application de la *lesser duty rule* du recours à des bénéfiques et autres taux considérés comme normaux, sans véritable contrôle possible, alors que cette règle conditionne plus de la moitié des droits.

- une marge d'appréciation très large est la possibilité qui est laissée à la Commission de rejeter une plainte, d'accepter des engagements, voire de clore sans mesure une procédure, ainsi que son monopole de la proposition.

L'énumération des différentes marges d'appréciation ne signifie pas que les institutions communautaires disposent de pouvoirs arbitraires, comme celui pour la Commission de clore de sa propre autorité une procédure. Il s'agit plutôt de possibilités qui sont données par la procédure, dont la Commission gère en général la mise en oeuvre, et qui sont utilisées dans le cadre des rapports de force entre les différents acteurs. La Commission peut ainsi faire des propositions mais a besoin du vote du Conseil pour obtenir des décisions définitives, elle est de plus tenue de prendre l'avis du Comité Consultatif qui préfigure en quelque sorte le vote du Conseil. Les avocats éventuellement impliqués dans les procédures ne manquent pas par ailleurs d'argumenter sur la légalité des décisions envisagées.

β) les acteurs de l'ingérence

Revue des acteurs

Les acteurs intervenant dans la procédure sont pour simplifier au nombre de quatre :

- la Commission : elle a le monopole de l'enquête, de proposition, elle peut décider après avis du Comité Consultatif de l'ouverture ou du rejet des plaintes, de l'acceptation d'engagements, de la clôture sans mesure. Elle n'est cependant pas monolithique. Jusqu'à 1995 elle était principalement incarnée par Sir Leon Brittan, qui avait l'habilitation pour prendre en la matière toutes les décisions relevant de la Commission, sachant qu'il avait et a toujours des vues bien arrêtées sur l'antidumping, conformes à son fond ultra-libéral. Depuis le 1^{er} janvier 1995 c'est l'ensemble du collège des Commissaires qui prend les décisions relevant de la Commission en matière d'antidumping. Les services de la DG I-C quant à eux se doivent de mettre en application la réglementation sous la direction du Commissaire.

- le Conseil : c'est lui qui impose, à la majorité qualifiée jusqu'à 1994, à la majorité simple depuis, les droits définitifs et prorogait jusqu'à 1994 les droits provisoires. Il peut de plus s'opposer à un droit provisoire décidé par la Commission voire une proposition de clôture si la majorité qualifiée est réunie. A travers ces votes c'est la volonté des États membres qui s'exprime.

- le Comité Consultatif : il est composé des représentants des États membres et est consulté par la Commission à toutes les phases de la procédure, y compris avant toute proposition au Conseil, sans que cet avis soit en théorie contraignant. Un tel avis a l'avantage de pouvoir *grosso modo* tester les positions des États membres et de préfigurer un vote du Conseil. Des arbitrages peuvent cependant intervenir à haut niveau entre l'avis du Comité et le vote du Conseil en cas de conflit.

- les parties intéressées : ce sont l'industrie communautaire, les exportateurs, les importateurs et depuis 1995, les utilisateurs et les consommateurs, ainsi que les avocats et lobbyistes utilisés par chacun. Même si ces parties n'ont pas de véritables pouvoirs de décision dans la procédure, ce sont elles qui vont fournir les arguments, portant en particulier sur les possibilités d'utiliser les marges d'appréciation. C'est parmi cette gamme de possibilités contradictoires que le jeu des rapports de force entre les autres intervenants finira par arrêter les choix définitifs. Ces parties peuvent de plus disposer d'un pouvoir de lobbying propre auprès des États ou de la Commission, notamment sensible dans les cas impliquant la sidérurgie.

L'obtention de décisions finales, positives ou négatives, se fait dans le cadre des rapports de force entre les différents acteurs compte tenu des atouts qu'a mis la réglementation dans leur jeu. La Commission en particulier est en situation de force par l'étendue de son pouvoir de décision et d'initiative, elle est cependant soumise au pression du Comité Consultatif et largement dépendante du Conseil pour la validation des mesures qu'elle propose. C'est donc de son propre chef, sous l'impulsion du Commissaire ou du *case handler* que les décisions seront prises dans le cadre des marges d'appréciation, mais aussi éventuellement sous la pression des États membres au Comité Consultatif.

Exemples d'interactions

S'il est vraisemblable que ces marges sont gérées par les personnels de la Commission de manière à adopter les solutions les plus satisfaisantes et les plus normales, trois exemples permettent d'illustrer les interactions entre les différents intervenants :

- le cas des poutrelles tchèques : la Commission refusait en 1995 depuis quelques mois l'ouverture d'une procédure suite à la plainte déposée par l'industrie européenne de l'acier, usant par là du pouvoir qui lui est laissé par les textes, vraisemblablement parce qu'elle tenait à ne pas mettre de frein au développement de l'économie tchèque. Les États membres ont cependant fini par faire bloc et faire suffisamment pression pour faire revenir la Commission sur sa position. Il n'était en effet pas question pour eux de lui abandonner le pouvoir de bloquer seule les plaintes.

- le cas de l'urée en provenance de Russie et d'Ukraine : lors du réexamen des engagements pris par l'URSS en novembre 1987, ouvert en mars 1993, l'enquête de la Commission montre que les quantités stipulées dans les engagements n'ont pas été respectées et que le dumping a persisté, contribuant à la faible rentabilité de l'industrie

communautaire. La part de marché des exportations est cependant restée faible. Compte tenu de ces éléments la Commission considère qu'elle n'a pas d'éléments clairs sur le développement futur des exportateurs russes et ukrainiens. Elle propose donc aux États membres soit de clore la procédure sans mesure, soit de prendre à l'opposé des mesures qui pourront être, au choix, des engagements, des droits variables ou fixes. On voit dans ce cas extrême la Commission mettre totalement à la disposition des États membres un pouvoir discrétionnaire. Cet exemple montre aussi l'ampleur des marges d'appréciation, au moins au niveau de la Commission puisqu'elle est également prête à accepter deux décisions radicalement opposées...

- le cas de la magnésite calcinée à mort chinoise : cette procédure ouverte en octobre 1991 voit l'imposition de droits provisoires en septembre 1992. Ces droits expirent quelques mois plus tard et sont donc remboursés, aucune décision n'ayant été prise par le Conseil. Plus précisément du fait de l'intention d'un État membre de s'abstenir, la majorité nécessaire ne peut être réunie en septembre 1993 au Conseil, si bien que le vote n'a même pas lieu, malgré une proposition faite par la Commission conduisant à un droit variable avec prix plancher à 133 ECU par tonne. Dans le courant du mois de novembre 1993, la Commission formule une nouvelle proposition prenant en compte un ajustement qui ramène le prix plancher à 120 ECU par tonne. La délégation de l'État membre clé ne s'abstient plus et le droit peut être imposé par le Conseil en décembre 1993. L'ajustement en question consistait à déduire de la valeur normale calculée en Turquie les coûts dus à la moindre qualité du produit chinois par rapport au produit turc, et ce à la demande des importateurs. On voit ici parfaitement l'interaction entre les différents acteurs. Devant le blocage des États membres la Commission saisit l'opportunité d'un ajustement proposé par une partie pour débloquer la situation en baissant le niveau du droit. Ceci ne veut cependant pas dire que l'ajustement, demandé par les importateurs, n'est pas justifié, mais la coïncidence est révélatrice.

Ces exemples, même s'ils constituent des cas exceptionnels, montrent les possibilités des marges d'interprétation ouvertes par la procédure et que vient remplir la confrontation des positions des différents intervenants. On voit que l'ingérence de ces considérations dans le processus technique peut déboucher sur un changement du niveau du droit mais aussi complètement changer le sort d'une plainte voire d'une procédure. Cependant cette possibilité d'ingérence ne peut devenir problématique qu'en fonction des volontés et des positions qui l'animent.

c) La nature de l'ingérence

Le passage en revue des positions des différents intervenants, et notamment des États membres, montre une très large diversité de vues sur l'antidumping. Dans la pratique c'est cette absence de consensus véritable sur l'antidumping qui va se traduire par l'intervention de considérations généralement opposées à la philosophie de l'antidumping par les biais que nous venons de mettre en évidence.

Il est classique de dire, en matière commerciale comme en matière de politique industrielle, que l'Europe vit l'affrontement entre le Nord marchand et libre-échangiste et le Sud (dont fait partie la France) plus sensible à d'autres arguments. Nous présentons ici la situation allemande, particulièrement emblématique, puis schématiquement celles des autres membres et du Parlement Européen.

L'Allemagne: Ludwig Erhart reste le maître officiel de la doctrine

L'administration allemande : avoir un bon instrument, mais ne pas l'utiliser

La position officielle nous a été présentée: elle est issue de la *soziale Marktwirtschaft* (économie sociale de marché) chère au ministre puis chancelier chrétien démocrate de l'après guerre Ludwig Erhart, même si l'aspect "marché" était omniprésent dans l'exposé, aboutissant à une très grande réticence envers les mesures antidumping. Le gouvernement ne soutient pas a priori l'industrie dans chaque cas. Il se tient bien sûr informé mais estime qu'il a d'autres intérêts, généraux, à sauvegarder également. Les aspects "sociaux" n'interviennent que dans les cas des canards boiteux, lorsque le ministre ne peut faire autrement que céder à la pression des sidérurgistes par exemple.

La conviction forte qui sous-tend cette position est bien sûr tout aussi intéressée que doctrinale: l'Allemagne est persuadée de vivre de ses exportations, et qu'elle a tout à perdre à engager des conflits. Elle a donc avalé comme un couleuvre le NIPC, offensif, que les Britanniques au contraire apprécient. L'Allemagne ne s'imagine pourtant pas pouvoir vivre dans un monde sans règles.

L'idéal allemand serait donc officiellement un très bon instrument, transparent et avec des règles claires, qui ne serait que très rarement utilisé. C'est dans ce cadre par exemple qu'il est reconnu à Bonn que les engagements, même s'ils sont les moyens les moins agressifs de prendre des droits, restent peu contrôlables et embarrassants en théorie de la concurrence. On leur préfère donc de vrais droits, si vraiment une action est nécessaire. On insiste sur la performance des règles juridiques et la validité des arguments présentés, afin que la procédure soit prévisible ("sinon, c'est n'importe quoi"), tout en reconnaissant que la procédure ne sera jamais mathématique.

Pragmatiquement, l'Allemagne vote un certain nombre de mesures après s'être assurée que les calculs ne pouvaient pas être revus à la baisse. La vision des autres partenaires allemands permet de mieux comprendre la position du pays.

Les organisations patronales

On retrouve la même position de principe chez les organisations patronales. Le *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI, patronat allemand) comme le *Deutsche Industrie- und Handelstag* (DIHT, chambres de commerce) se sont tous les deux élevés comme leur gouvernement contre la proposition sur laquelle nous reviendrons de conférer des pouvoirs plus étendus à la Commission en matière commerciale. Le risque était trop important de voir les procédures leur échapper, et étant donnée la confiance toute relative qu'ils placent dans la Commission, la crainte était grande d'aboutir à un

instrument peu fiable. Les organisations sont de même intervenues avec d'autres dans un cas récent où la Commission ne souhaitait pas ouvrir d'enquête contre un Pays de l'Europe Centrale et Orientale (PECO) pour des raisons de relations extérieures. Elles ont jugé qu'il ne saurait être question par principe de laisser ce type de choix à la Commission, puisque celle-ci est uniquement censée appliquer un règlement. Ceci sans préjuger du résultat de l'enquête concernée.

Il est nécessaire de préciser que le BDI, en tant que fédération des différentes branches de l'industrie, ne prend jamais position dans un cas particulier pour ne pas se trouver en position d'arbitre entre une industrie plaignante et ses branches clientes qui protesteraient contre les droits imposés. Il préfère le rôle d'interlocuteur du politique pour les questions générales.

Libéral, le BDI⁴⁷ regrette le vote à la majorité simple mais approuve le raccourcissement des délais ou ce qui assure un plus grande sécurité juridique, et même la rétroactivité. Fondamentalement, il ne considère pas que l'antidumping soit un instrument du protectionnisme, mais qu'il permet de veiller au caractère "fair" de la concurrence. Certains pays, notamment à commerce d'État, introduisent trop de perturbations sur les marchés.

Le BDI nuance même sur certains points la position du gouvernement, en demandant un bonne application du nouveau texte anticourtage, ou en critiquant l'article sur l'intérêt de la communauté. Il est en effet évident pour notre interlocuteur que les clients et consommateurs seront toujours opposés aux droits.

Les industriels

Face à cette situation, les industriels individuels parviennent à se faire entendre du niveau en charge des dossiers au ministère mais peu de la hiérarchie, à moins que la société ne soit suffisamment importante pour que le directoire arrive à convaincre le ministre ou son secrétaire d'État. Les relais régionaux sont bien sûr les vrais porteurs de la politique industrielle qui n'a officiellement pas droit de cité à Bonn.

La position allemande est donc éminemment conflictuelle, entre les aspirations libérales de tous et le pragmatisme qui nécessite parfois de prendre des mesures, donc d'avoir un instrument applicable et juridiquement peu fantaisiste. Même si "seuls les faibles ont besoin de protection".

Les latins ou méditerranéens

La France, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont toujours été sensibles aux arguments de l'industrie et donc à une position favorable à la prise de mesures. Cette

⁴⁷Les positions résumées ici sont issues de nos entretiens et de la note *Die Antidumpingpolitik der Europäischen Gemeinschaften - Position der Deutsche Industrie* - BDI, Abt. Aussenwirtschaft- und Marketingpolitik Wr/Rb

sensibilité pourrait évoluer vers une approche plus au cas par cas, en fonction des seules industries présentes sur leur territoire, peut être à l'image d'autres partenaires.

L'Italie, qui fait généralement partie de ce groupe, a connu ces dernières années des gouvernements sur le fond très libéraux qui ont pu modifier son approche traditionnelle de certains problèmes et en particulier de la politique commerciale.

La Belgique ne semble pas aussi libérale que ses partenaires du Bénélux.

Les libéraux

Il est un lieu commun de rappeler la position de base britannique, néerlandaise, luxembourgeoise ou danoise contre toute mesure antidumping. Il n'est pas inutile de préciser toutefois deux points.

Premièrement, les doctrinaires ne vont pas jusqu'à s'imposer l'autoflagellation, au contraire: les producteurs britanniques de nitrate d'ammonium ont même obtenu une mesure de protection régionale contre les importations originaires de Russie et Lituanie aux travers d'engagements⁴⁸. Ce genre de mesure est relativement rare car il doit être suffisamment argumenté. Deuxièmement, il faut reconnaître que certains pays dits petits s'expriment avec moins de virulence que d'autres.

Les adhésions déplacent l'équilibre

Nous avons évoqué la fracture Nord - Sud, réelle également dans le cas des nouveaux membres, où les pays scandinaves (Suède - Finlande) prennent visiblement des positions sans surprise. En ce qui concerne l'Autriche, ce point est à relativiser étant donné la forte présence et l'implication du secteur public dans ce pays depuis l'après guerre.

Les nouvelles adhésions n'ont donc pas facilité la tâche des pays traditionnellement demandeurs de mesures, puisque la majorité simple auparavant à sept membres se situe maintenant à huit et complique un peu les choses.

La position du Parlement Européen

Comme nous l'avons vu, le Parlement Européen n'est pas impliqué dans la vie de la procédure antidumping. Toutefois, même s'il n'est pas l'intervenant majeur, il est une des parties associées à la définition des règlements qui comportent dans l'exposé de leurs motifs le traditionnel "vu l'avis du Parlement Européen". D'autre part, il est l'expression à la fois d'une certaine légitimité européenne et peut refléter des sensibilités autres que celles connues en France. Pour toutes ces raisons, nous présentons ce qui paraît essentiel dans la position du Parlement.

⁴⁸Décision 94/293/CE du 13 avril 1994, JO n° L 129 du 21.5.94, p. 24.

Résolution sur la politique antidumping de la Communauté Européenne

Dans une résolution du 28 novembre 1990, le Parlement Européen affirmait sa volonté renouvelée d'un certain contrôle de la politique commerciale, notamment au travers des points suivants:

- Toute législation communautaire importante en matière commerciale requiert l'approbation du Parlement Européen (§ 15)
- Le Parlement doit être consulté sur toute future proposition de révision du règlement antidumping (§ 16).
- Le rapport annuel de la Commission au parlement sur la politique antidumping (exécuté en conformité avec la résolution du Parlement du 16 décembre 1981) doit être transmis au plus tard trois mois après le début de l'année suivant la période couverte par le rapport considéré (§ 17).
- Le processus décisionnel relatif aux mesures antidumping doit être accéléré (§ 19), non seulement en ce qui concerne les actions définitives mais également à différentes étapes de la procédure antidumping telles que l'ouverture ou l'établissement de droits provisoires.
- Par ailleurs, la résolution demandait le renforcement du NIPC.

Ce texte permet de cerner deux tendances que l'on retrouvera dans les divers écrits du Parlement. D'une part une volonté accrue de pouvoir de contrôle dans la dialectique permanente entre les trois institutions européennes, d'autre part un certain bon sens visant à l'efficacité de la procédure, volonté parfois plus poussée que la Commission ne pourrait le souhaiter.

Les bonnes volontés ne sont pas toujours récompensées, surtout si elles sont en retard

Être consulté, comme le demande le deuxième point ci-dessus, n'est malheureusement pas suffisant en général, et encore faudrait-il que le Parlement ait les moyens de faire entendre son avis. C'est ce que nous voyons dans le cadre de la proposition de révision des règlements de politique commerciale de 1992⁴⁹.

Cette proposition de la Commission visait schématiquement à la simplification des processus décisionnels en lui attribuant le pouvoir de détermination des droits sauf vote contraire du Conseil à la majorité qualifiée sous vingt jours. Il s'agissait d'une réponse donnant-donnant aux compétences nouvelles qui étaient sur le point d'être attribuées en matière commerciale au Tribunal de Première Instance, qui risquait d'être très regardant.

Le Parlement, tel qu'il s'exprimait au travers de sa commission des relations économiques extérieures dans deux rapports successifs (rapporteur: M. Gijs de VRIES), était fondamentalement d'accord avec la proposition en ce qu'il y voyait, par les compétences accordées à la Commission, un accroissement de ses moyens de contrôle. Le Parlement peut en effet censurer (art. 144 du traité CEE) ou refuser d'approuver la

⁴⁹SEC(92) 1097 final, JO n° C 181 du 17.7.92, p. 9.

Commission (art. 158). Les amendements proposés et l'exposé des motifs, mis à part des points de comitologie, introduisaient par ailleurs des délais dans la procédure conformément à la volonté d'efficacité que nous évoquions plus haut.

Malheureusement, la proposition législative n'a été présentée que le 18 janvier 1994, le Conseil ayant entre temps longtemps négocié jusqu'à la fin de l'Uruguay Round pour se mettre d'accord sur un texte tout à fait différent, sur lequel le Parlement n'a pas pu émettre un avis.

Le texte de mars 1994 ne sera en fait jamais vraiment appliqué, mais il sera repris dans le nouveau Règlement n°3283/94 où, si la phrase "vu l'avis du Parlement" figure toujours, la note de bas de page précise qu'il n'a pas encore été publié ...

La position de principe du Parlement concernant les PECO est plus nuancée sur les nécessaires efficacité et crédibilité de la politique commerciale.

Un rapport qui hante les mémoires

En décembre 1991, le cabinet Ernst & Young avait été chargé par le Parlement d'engager un étude sur les conséquences économiques du dumping, sur la pertinence des mesures communautaires et sur les améliorations à apporter⁵⁰.

Cette étude n'a en fait jamais été officiellement publiée, remettant en cause sous une approche très libérale et parfois peu sérieuse quelques fondements de la politique communautaire: "En règle générale, l'analyse économique suggère qu'il n'est pas impératif de prendre des mesures lorsque le dumping a causé des dommages matériels"; ou "Il pourrait n'être qu'insignifiant d'introduire des mesures si l'industrie communautaire a déjà souffert de manière permanente au point de ne plus pouvoir retrouver son rôle concurrentiel"⁵¹. Les recommandations concluant l'étude se trouvent dans le même fil de pensée.

Visiblement, le Parlement ne s'est pas trouvé à l'aise avec cette position ultralibérale, nous avons vu qu'il ne s'agissait pas de sa vision caractéristique du sujet.

Bilan

Cette analyse des positions des différents intervenants permet d'apporter l'explication finale à l'ensemble des problèmes que nous avons constatés, puisqu'elle montre la variété des vues au coeur même du processus de décision.

Le bilan peut en être fait de manière particulièrement flagrante par l'examen des votes prévisibles au Conseil. Compte tenu des différents régimes de majorité qu'a connues l'antidumping et des nouvelles adhésions, trois phases sont à distinguer :

- avant mars 1994, les décisions du Conseil nécessitaient la majorité qualifiée des votes des douze membres, soit cinquante-et-une voix. On voit que les plus libéraux,

⁵⁰ European Parliament - *The Economic Impact of Dumping and the Community's Anti-dumping Policy*

⁵¹ Ibid. Résumé et conclusions, p. 78.

Royaume Uni, Pays-Bas, Danemark et Luxembourg, pratiquement toujours opposés par principe aux mesures, rassemblaient déjà vingt-et-une voix, si bien que le vote de l'Allemagne était indispensable à la prise de toute mesure.

- entre mars et décembre 1994, c'est le régime de la majorité simple qui prévaut. Sept États devaient donc approuver les mesures proposées par la Commission. Le camp du "Sud" a alors été renforcé puisqu'il pouvait rassembler six États membres, mais l'abstention de l'Allemagne ou la défection d'un pays libéral restait toujours nécessaire.

- avec les nouvelles adhésions, en 1995, les libéraux retrouvent une position dominante puisque les adversaires de l'antidumping représentent six voix sur quinze. La prise de mesure nécessite, pour schématiser, que soient convaincus parmi l'Allemagne, l'Autriche et l'Irlande au moins deux États.

Ainsi tout au long de son histoire, mise à part une brève période en 1994, les mesures antidumping ont dû être approuvées par un Conseil qui ne leur était *a priori* pas favorable, l'Allemagne en particulier détenant un rôle clé, alors qu'elle a toujours prôné, on l'a vu, une utilisation minimaliste de l'outil.

Le recours aux engagements se trouve justifié puisqu'il est considéré par tous comme une mesure moins efficace : le consensus des États peut s'arrêter sur cette demi-mesure arrachée à certains pays libéraux. De même le traitement privilégié de certains pays s'explique bien par la volonté de certains États membres et de la Commission de, par exemple, soutenir l'économie des PECO, tandis que le Japon, soupçonné de dumping prédateur sur des produits à fort contenu technologique, est beaucoup plus facilement traité de manière sévère par tous. L'imprévisibilité de certains calculs du montant du droit est la conséquence de la difficulté de certains concepts (notamment le seuil de préjudice) et exceptionnellement du marchandage qu'en profitent pour faire certains États.

Enfin la durée des procédures s'expliquerait en grande partie par l'importance donnée aux avis des différents États, qui même si aucune négociation n'a lieu, nécessite du temps, des traductions. Des blocages et des positions de principes contraires peuvent se maintenir longtemps sans que les procédures n'avancent. C'est surtout l'absence de volonté politique claire, concrétisée par l'absence d'une véritable majorité au Conseil sur le sujet, qui a empêché jusqu'à fin 1994 d'établir des limites fixes en termes de durée et de contenir la procédure dans des délais raisonnables. Le consensus n'existant pas entre les instances appelées à finalement trancher, des interventions plus ou moins contradictoires pouvaient se faire à tous les niveaux, du Comité Consultatif au Commissaire en passant par les services associés, contribuant à la paralysie du système.

4) La nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation qui a vu le jour en 1994 change les données du problème. De fait plusieurs textes sont venus modifier la réglementation antérieure au cours de l'année :

- le règlement 521/94 du Conseil du 7 mars 1994 introduit principalement des délais fixes dans la procédure : un mois pour l'ouverture, neuf mois pour l'imposition de droits provisoires, quinze mois pour l'ensemble de la procédure et pour les réexamens. Ces délais impératifs ne s'imposeront qu'à partir d'une date à fixer ultérieurement.

- le règlement 522/94 du Conseil du 7 mars 1994 remplace le vote à la majorité qualifiée par le vote à la majorité simple lorsque le Conseil proroge des droits provisoires et surtout décide une mesure définitive. Ce changement n'est pas forcément un progrès dans le sens des pays favorables à l'antidumping. En effet le vote à la majorité simple donne autant de poids à tous les États membres, du Luxembourg à l'Allemagne en passant par la France.

- la décision 94/149/CECA, CE du Conseil du 7 mars 1994 donne au Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes (TPI) la compétence en matière d'antidumping. C'est donc lui qui traitera les recours formés contre les décisions communautaires dans le domaine, la Cour de Justice des Communautés Européennes pouvant intervenir comme instance d'appel.

Mais c'est surtout le règlement 3283/94 du Conseil du 22 décembre 1994 qui vient totalement refondre les textes européens, en intégrant les textes précédents qui n'étaient que très partiels. En effet suite à la conclusion en 1993 des négociations de l'Uruguay Round, qui ont aussi concerné l'antidumping, les institutions communautaires ont jugé nécessaire de reprendre entièrement leur réglementation antidumping afin, entre autres, d'en assurer la conformité avec les textes du GATT. C'est le but du règlement 3283/94 qui redéfinit tous les éléments constitutifs du dumping, de son calcul, du préjudice, de l'intérêt communautaire et plus généralement de la procédure européenne.

Si, malgré cette refonte et cette nouvelle rédaction, les fondements de l'antidumping européen ne sont pas remis en cause, le texte apporte un certain nombre de changements concrets sur des points bien précis, outre le changement des majorités nécessaires au Conseil, déjà établi en mars 1994.

Des délais fixes et impératifs

L'ouverture des plaintes devra intervenir dans un délai d'un mois après le dépôt officiel, et le rejet éventuel devra être signifié dans les quarante-cinq jours (ces délais ne sont pas très cohérents entre eux mais ils sont de 45 jours dans les deux cas dans le texte en anglais). La fixation de ce délai ne signifie cependant pas forcément un raccourcissement systématique du délai global d'ouverture : la plainte peut encore effectuer de nombreux aller-retours entre les industriels et la Commission, qui donne des recommandations pour qu'elle soit recevable, avant son dépôt officiel, à partir duquel courront les délais impératifs de un mois ou quarante-cinq jours. Mais des plaignants qui seraient sûrs de leur dossier pourraient obliger la Commission à prendre une décision rapide.

Le principal apport est la limitation de la durée totale de la procédure à quinze mois, entre la date d'ouverture et la clôture, avec ou sans mesure. En parallèle, si des

droits provisoires doivent être institués, cette imposition doit intervenir au plus tard neuf mois après l'ouverture. Ils ont une validité de six mois et peuvent éventuellement être prorogés pour trois mois par la Commission. Ainsi une procédure type devant conduire à la prise d'une mesure définitive verra les droits provisoires appliqués au plus tard au bout de neuf mois et les droits définitifs au bout de quinze mois. Les cas de droits provisoires expirés avant la décision finale du Conseil ne devraient plus se produire vu le raccourcissement des délais.

On voit le progrès apporté par cette mesure alors que jusqu'à présent les droits provisoires étaient en moyenne appliqués au bout de seize mois. C'est pratiquement une division par deux de la durée sans protection qui va s'opérer. Cependant ces délais fixes ne seront à respecter qu'à partir du 1^{er} septembre 1995. La Commission a en effet lié leur entrée à vigueur à l'augmentation de ses ressources budgétaires, en particulier de ses moyens en termes de personnel. Ceux-ci étant appelés à presque doubler d'ici un an, la date de septembre 1995 a été retenue.

Un contrôle plus strict des engagements

La Commission est désormais tenue d'"exiger de tout exportateur dont un engagement a été accepté de fournir périodiquement des renseignements sur l'exécution du dit engagement et d'autoriser la vérification des données pertinentes. Le refus de se plier à ces obligations sera considéré comme une violation de l'engagement.". Alors que le contrôle était auparavant simplement possible il devient désormais obligatoire.

Mais l'engagement garde cependant son opacité : une version "non confidentielle" doit être certes communiquée aux parties, mais une telle version ne peut présenter un intérêt quelconque puisque le niveau de l'engagement restera certainement confidentiel. Par ailleurs les sanctions en cas de violation sont toujours l'imposition immédiate de droits provisoires, avec, comme auparavant, possibilité de rétroactivité sur quatre-vingt-dix jours. Finalement c'est sur la volonté de la Commission d'exercer un réel contrôle conforme à ses obligations que les engagements pourraient retrouver leur crédibilité, si par exemple la Commission appliquait des droits rétroactifs en cas de violation d'engagements.

Un nouveau dispositif anti-contournement

Le dispositif anti-contournement du règlement 2423/88 n'était dans la pratique plus utilisé par la Commission car il avait été condamné par un panel du GATT. De fait le problème des dispositions anti-contournement n'a pu être résolu lors des négociations de l'*Uruguay Round*, qui n'a finalement rien précisé sur le sujet, laissant un vide juridique aux États.

La Communauté se devait de toute manière de refondre son dispositif anti-contournement, ce qui est fait dans l'article 13 du règlement 3283/94. Cet article est plus large que la version précédente puisqu'il vise toutes les pratiques de contournement: non seulement les opérations d'assemblage dans la Communauté, comme auparavant, mais

aussi plus généralement les modifications de la structure des échanges dues à la volonté d'exportateurs d'échapper à des droits antidumping.

Une plainte pour contournement doit contenir les éléments de preuve de cette modification de structure des échanges. Son traitement par la Commission est particulièrement renforcé puisque la nouvelle enquête doit être clôturée dans les neuf mois. Les droits éventuellement institués par le Conseil auront une portée obligatoirement rétroactive puisqu'ils s'appliqueront à partir de l'ouverture de l'enquête pour contournement. Le dispositif anti-contournement est donc notablement renforcé, il a de plus le mérite d'introduire en cas de décision positive un droit systématiquement rétroactif, qui conférera un caractère dissuasif certain à la procédure. Cependant le problème des usines tournevis a perdu beaucoup de son acuité: avec 25 millions de chômeurs en Europe, on voit mal les gouvernements refuser des implantations étrangères. Il reste

Le dispositif anti-absorption est lui aussi amélioré, en particulier en ce qui concerne la plainte. Alors qu'auparavant les plaignants devaient donner des éléments tendant à prouver que les exportateurs avaient continué à baisser leur prix, ce qui était presque aussi lourd qu'un dossier de plainte initial, ils doivent désormais simplement montrer que les prix de vente n'ont pas augmenté dans la Communauté après l'imposition de droits. L'enquête doit être menée "normalement" en six mois, au bout desquels le Conseil peut imposer des droits supplémentaires.

Plus généralement le nouveau règlement introduit la possibilité de mettre les importations sous surveillance, avant que des décisions ne soient prises, de telle sorte qu'elles puissent faire l'objet des mesures, une fois qu'elles seront décidées, de manière rétroactive. C'est en particulier le cas si un réexamen pour changement de valeur normale est initié. Les nouvelles dispositions apportent donc au contrôle de l'efficacité des droits (anti-contournement, anti-absorption et autres réexamens) des moyens supplémentaires, qui pourraient considérablement la renforcer. Mais comme ces dispositions ne sont pas en général à caractère systématique, seule la pratique de la Commission pourra confirmer cette plus grande efficacité potentielle.

La possibilité de suspendre des mesures

Cette disposition entièrement nouvelle formulée à l'article 14 paragraphe 4 du nouveau règlement stipule que des mesures antidumping peuvent être suspendues, après consultation du Comité Consultatif, par décision de la Commission pour une période de neuf mois, éventuellement prorogeable de un an par le Conseil. Ces suspensions doivent être dans l'intérêt de la Communauté. Mais il faut en particulier s'assurer qu'elles n'entraînent pas une reprise du préjudice.

L'explicitation de l'intérêt de la Communauté

Alors que le règlement 2423/88 était très vague sur la définition de l'intérêt communautaire, le nouveau règlement lui consacre un article entier, l'article 21. Le paragraphe 1 résume la problématique posée par le concept puisqu'il spécifie que tous

les intérêts en jeu doivent être appréciés, *"y compris ceux de l'industrie communautaire et des utilisateurs et consommateurs"*, sachant que les intérêts de ces parties sont rigoureusement et systématiquement opposés. Par ailleurs *"une attention particulière est accordée à la nécessité d'éliminer les effets de distorsion des échanges d'un dumping préjudiciable"*, c'est-à-dire à la nécessité de lutter contre le dumping, ce qui n'empêche pas que *"des mesures déterminées sur la base du dumping et du préjudice établis peuvent ne pas être appliquées"*, s'il n'y a pas intérêt de la Communauté.

Si cet article ne clarifie pas véritablement la notion d'intérêt communautaire, il a cependant pour conséquence d'associer les utilisateurs et les consommateurs à la procédure. Ces derniers peuvent, dans certains délais, faire connaître leur avis, communiquer des informations et plus généralement exercer un certain lobbying. La Commission est tenue d'examiner leurs informations et d'y répondre.

Les interprétations de cet article 21 sont très nombreuses, mais la plupart y voient un succès des libéraux qui ont réussi à introduire le ver dans le fruit, puisque les utilisateurs et les consommateurs sont reconnus comme parties dont les intérêts sont à prendre en compte, alors même que ces intérêts vont systématiquement à l'encontre des mesures antidumping. D'autres plus optimistes considèrent que cette invasion des consommateurs sera limitée par l'incapacité dans laquelle ils seront d'étayer leurs positions par *"des éléments de preuve concrets"*, permettant de *"clairement conclure"* qu'il n'y a pas intérêt de la Communauté. Là encore seule la pratique des institutions communautaires permettra de dire si un frein sera ainsi mis à cette dérive inquiétante.

La nouvelle réglementation apporte par ailleurs très peu de changements aux principes du calcul du dumping et du niveau des droits - de même que les nouveaux textes du GATT. Outre les modifications ponctuelles énumérées ci-dessus, elle a le mérite de clarifier l'action antidumping et surtout de permettre la transparence des mesures. Les parties intéressées sont ainsi véritablement associées, puisqu'elles peuvent faire entendre leurs arguments et que la Commission est tenue d'y répondre et de motiver ses décisions.

Sur le fond, compte tenu du contexte européen, et notamment du manque de consensus autour des principes de l'antidumping, ce nouveau texte peut être considéré comme un renforcement de l'outil, mis à part le point délicat de l'intérêt de la Communauté. Les circonstances de son adoption sont révélatrices : l'article 21 sur l'intérêt de la Communauté est directement celui qui a été proposé par la Commission, tant il a cristallisé l'opposition des Français (contre la prise en compte des consommateurs) et des Britanniques (pour cette prise en compte). Ce serait finalement en échangeant l'intérêt de la Communauté contre l'anti-contournement que le consensus aurait été possible, à moins que la France n'ait mis la signature des accords de Marrakech dans la balance avec, entre autres exigences, le renforcement de l'outil.

La réglementation antidumping actuelle est en effet renforcée par ce nouveau texte. Les modifications qu'il apporte donnent les moyens de lutter contre la plupart des imperfections que nous avons constatées. Les dispositions anti-contournement et anti-

absorption devraient permettre de mieux combattre les pratiques remettant en cause l'efficacité des droits. Le cadre est là pour que les engagements soient mieux respectés. La durée de la procédure est surtout contenue par des délais impératifs, de quinze mois pour l'ensemble de la procédure. Même si l'Europe est encore loin d'atteindre l'efficacité américaine (d'autant plus que les délais avant l'ouverture ne vont sans doute pas se raccourcir), le progrès est important par rapport aux résultats passés.

Il faut cependant souligner le caractère potentiel de la plupart des améliorations apportées, de même qu'est potentielle la "nuisance" que pourrait apporter une conception trop large de l'intérêt communautaire. Sur le fond la nouvelle réglementation laisse toujours une grande place aux marges d'appréciation et au pouvoir d'initiative de la Commission, alors que le consensus entre les États membres autour de l'antidumping est toujours loin d'être établi. Les possibilités d'ingérence de telles considérations extérieures et de chacun des intervenants existent donc toujours et peuvent même venir pervertir les renforcements potentiels par des interprétations laxistes. Seul le délai fixe paraît *a priori* pouvoir s'imposer sans difficulté. En revanche il ne faut pas s'attendre à ce que les procédures soient beaucoup moins courtes que les quinze mois, même si c'est techniquement possible. De même on devrait toujours constater des droits aux montants relativement imprévisibles et peut-être moins souvent institués que cela ne pourrait être le cas, vu les faibles taux de réussite de la procédure.

Le constat final est simple : le nouveau règlement laisse inévitablement une grande place aux décisions des différents intervenants, qui sont alors susceptibles de faire intervenir des considérations extérieures aux données techniques et en particulier leurs positions de principe sur l'antidumping. Faute d'accord général entre les positions de chacun, chaque mesure peut être l'objet d'un compromis, forcément différent de ce que la technique nécessitait. Pourtant une application rigoureuse des possibilités du nouveau texte permettrait de mettre en place un antidumping satisfaisant compte tenu des limites intrinsèques de ce genre d'outils.

C) Résumé comparatif

Le tableau II.15 ci-dessous est une synthèse sommaire, caricaturale et parlante des présentations que nous venons d'effectuer.

| | USA | Europe Communautaire |
|--------------------------------|--|--|
| Autorités compétentes | ITC et DoC | Proposition: DG I Décision: Conseil |
| Lesser duty rule | non | oui |
| Recours à la BIA punitive | oui | non |
| Intérêt de la Communauté | non | oui |
| Engagements de prix | 1,3 % des mesures | 30% des mesures |
| Rétroactivité dans la pratique | oui | non |
| Frais d'avocats | 150 000 \$ à 60 000 000 \$ | normalement faibles |
| Effectifs d'enquêteurs | 300 | 80 -> 160 |
| Délai moyen | 11 mois | 22 mois |
| Taux global de "réussite" | 46% facile de rentrer, difficile d'en sortir | 23% |
| Raisons profondes | <i>To import in the US is a privilege, not a right</i> | Désaccords des États membres |

Tableau II.15 : Caractérisation des procédures Europe / États Unis

Troisième Partie **Quel avenir pour l'antidumping** **en Europe ?**

A) La nécessité de l'antidumping

1) L'inventaire des critiques

Nous voulons ici montrer la nécessité des dispositifs antidumping. Ceci requiert en premier lieu de répondre à un certain nombre de critiques remettant en cause l'utilisation de cet instrument de politique commerciale.

Les critiques superficielles

Il s'agit de toutes les critiques qui ne sont fondées que sur une approche superficielle des problèmes posés par le dumping, qui polluent littéralement la vision de l'antidumping et en donnent une image erronée. Ceci ne concerne pas les critiques plus profondes qui pourraient être fondées sur une vision globale du commerce international, puisque nous avons vu que les opinions sur le sujet étaient partagées même au niveau de la théorie économique.

L'antidumping serait tout d'abord du pur protectionnisme, puisqu'il se fait au détriment des consommateurs. Un pays qui impose des droits prouverait qu'il refuse les bienfaits du libre-échange en empêchant sciemment les consommateurs de bénéficier de prix plus faibles. Sans revenir sur le fond, cette présentation des faits n'est que partielle puisqu'elle ne présente qu'un aspect des conséquences du dumping, en laissant dans l'ombre le préjudice causé aux producteurs concurrencés. L'argument est parfois plus élaboré et affirme que l'échange est toujours bénéfique, même s'il se fait avec un pays fermé. Mais ceci repose sur des modèles extrêmement simplifiés qui ne prennent pas en compte en particulier les nombreuses rigidités du monde industriel. Il n'est donc pas acceptable de rejeter l'antidumping simplement parce qu'il pénalise le consommateur ou aboutit à des droits de douane supplémentaires : la problématique est beaucoup plus complexe, si bien qu'une analyse aussi réductrice ne peut être définitive.

L'antidumping serait un instrument anticoncurrentiel qui favoriserait la cartellisation des producteurs nationaux et leur éviterait de se soumettre à la concurrence des producteurs étrangers. La seconde critique est évidemment infondée puisque l'antidumping permet une concurrence qui a lieu dans certaines conditions considérées comme non discriminatoires. Les cas sont nombreux où les droits n'ont pas mis fin aux importations, qui, si les producteurs étrangers détiennent de véritables avantages comparatifs, peuvent continuer à exercer une pression sur les prix. De plus tous les

pays ne sont pas taxés simultanément de dumping : un pays peut certes être momentanément écarté de la compétition pour "hors-jeu", mais cela n'empêche pas les autres de continuer la concurrence. Ainsi les mesures prises dans des cas où l'industrie communautaire se résume à un producteur ne constituent pas une protection de ce producteur, qui l'isolerait de toute concurrence. Quant à la cartellisation on voit mal comment on pourrait parler d'entente lorsque les producteurs nationaux vendent à un prix qui leur permet juste de faire cesser le préjudice subi... Ce comportement paraît tout à fait naturel à l'issue d'une procédure antidumping.

Un certain nombre d'observateurs retournent les imperfections des dispositifs antidumping pour en faire la critique. L'antidumping serait notamment un dispositif de "riches", c'est-à-dire de grands groupes puisque près des deux tiers des procédures seraient initiées par environ deux douzaines de grandes entreprises⁵², alors que dans les secteurs de la chimie, de la sidérurgie ou de l'électronique grand public, des sociétés comme Hoechst, Montedison ou Rhône-Poulenc, Arbed ou Thyssen, Philips ou Thomson, seraient à l'origine de la quasi-totalité des plaintes. Étant donnée l'importance de ces grands groupes précisément dans ces secteurs, il n'est pas étonnant qu'ils soient associés à un grand nombre de plaintes. De plus les groupes sont nombreux parce que, comme on l'a vu, des moyens importants, une connaissance de l'outil et une certaine capacité de lobbying s'avèrent nécessaires pour obtenir des mesures. Et l'on ne peut reprocher aux grands groupes de bien maîtriser l'outil antidumping. Il convient au contraire de regretter l'exclusion des petites entreprises et de chercher à les intégrer dans le dispositif.

On reproche dans le même ordre d'idées à l'antidumping, en particulier en Europe, d'être obscur, d'aboutir à des droits élevés et non justifiés. Les procédures sont trop longues, ce qui laisse planer un doute néfaste sur les échanges pendant une certaine durée. Comme nous l'avons vu lors de l'étude du cas européen, ces critiques sont justifiées sur le fond. Mais au lieu de remettre en cause l'antidumping, elles devraient au contraire inciter à améliorer l'outil, par exemple en raccourcissant la durée des procédures. En revanche il est totalement absurde de mettre en avant les coûts pour les exportateurs étrangers qu'entraîne la nécessité de se défendre, sans les comparer avec les coûts engagés par les producteurs nationaux, en général bien supérieurs. De tels coûts sont l'inévitable contrepartie de tout dispositif de justice civile.

Deux critiques justifiées

Il faut cependant reconnaître que les dispositifs antidumping tels qu'ils sont prévus par le GATT prètent le flanc à juste titre à la critique sur deux points particuliers :

- le fait de ne prendre en considération pour le calcul de la valeur normale que les ventes qui ne sont pas effectuées à perte (ou presque) est certainement exagéré. En effet un tel raisonnement est tout d'abord éloigné du principe fondamental du dumping qui est la discrimination de prix. Avec un calcul excluant les ventes à perte, la procédure peut

⁵² Voir Patrick Messerlin, *La nouvelle Organisation Mondiale du Commerce*, opus cité page 137 et 151.

finalement mener sinon à interdire, du moins imposer des droits à des exportations, alors que le prix à l'exportation et le prix sur le marché intérieur constatés lors de l'enquête sont égaux, c'est-à-dire en l'absence de discrimination de prix.

La justification de fond d'une telle mesure serait finalement que l'on considère comme intrinsèquement condamnable la vente à perte, du moment qu'elle est préjudiciable à un concurrent. La dimension internationale conduit à agir différemment contre des producteurs étrangers que sur son propre territoire, car les législations nationales condamnent rarement la vente à perte. Ainsi l'antidumping peut amener à condamner une entreprise étrangère pour une pratique tout à fait tolérée au plan national.

- le fait de traiter le cas des pays "non à économie de marché" dans le cadre des dispositifs antidumping n'est pas non plus entièrement cohérent avec le principe de base du dumping. Dans le cas de ces pays on estime ne pas pouvoir parler de prix local, si bien qu'une discrimination de prix véritable ne peut être établie.

En s'imaginant qu'il soit possible de déterminer un prix "normal" dans le pays NME, vu les conditions économiques générales et les caractéristiques de la production, il semble quasi-certain que le fait d'utiliser dans la procédure comme valeurs normales des prix ou des valeurs construites calculées dans un pays analogue à conditions de marché conduit à un résultat différent du prix "normal". Il n'y a en effet aucune raison pour que les avantages comparatifs soient les mêmes entre le pays NME et le pays de référence. Le droit qui sera déduit du calcul de la valeur normale pourra donc non seulement correspondre effectivement à un dumping de prix, mais aussi être plus élevé et comprendre une "marge de dumping social", parce que le pays tiers paie mieux ses salariés que le pays NME, ou bien une "marge de dumping environnemental", parce qu'à l'Ouest le souci de l'environnement est plus grand qu'à l'Est, voire une taxe pure parce que le producteur occidental dispose d'un procédé moins performant que le producteur du pays NME. Sur le fond, rien dans le calcul n'empêche que le droit final ait une composante antidumping et une composante purement protectionniste.

La motivation du recours à un pays analogue, qui peut introduire cette dérive protectionniste, est que la formation des prix dans les pays NME est totalement parasitée par les subventions qui touchent toute l'économie. La complexité même de ce subventionnement général conduit donc à emprunter la démarche antidumping pour prendre des dispositions contre les importations nuisibles. Cette motivation technique ne suffit pourtant pas à considérer comme de véritables discriminations de prix les marges de dumping établies dans les procédures contre ces pays. De fait il conviendrait de distinguer le cas "NME" du régime commun, en étant bien conscient d'utiliser dans ce cas un instrument relativement arbitraire face à des pratiques difficilement cernables, faute de mieux.

L'évolution historique enlève dans la pratique toute son acuité à cette critique relativement théorique : alors qu'auparavant la situation de guerre froide justifiait sans difficulté que l'on puisse être protectionniste contre des pays de l'Est, la chute du communisme et la libéralisation qui touche toutes les anciennes républiques populaires

vont rapidement rendre caduque la notion de NME. Ainsi la Communauté a déjà conféré à tous les pays d'Europe Centrale et Orientale le statut de pays à économie de marché, et la Chine est dans des cas de plus en plus nombreux considérée comme telle par les autorités américaines. Le cas particulier de la procédure antidumping NME, qui aboutissait régulièrement à des taux extrêmement élevés, ne devrait donc plus s'appliquer que de manière transitoire, ce qui évitera de mêler à la lutte contre le dumping une certaine dose de protectionnisme.

Ces deux critiques ne remettent donc pas en cause l'outil antidumping, puisqu'elles concernent des cas relativement marginaux, de plus en plus marginaux pour la seconde. Une autre série de critiques, chiffrées cette fois-ci, décrit l'antidumping comme le nouveau protectionnisme : alors que l'évolution du GATT les contraint à baisser le niveau des droits de douane, les États profiteraient de l'antidumping pour reconstituer une protection contre les importations. A l'appui de ces affirmations viennent le nombre de procédures antidumping, jugé très important, et l'analyse des secteurs et pays concernés. Les industries vieillissantes, sidérurgie, chimie, textile, seraient ainsi les plus protégées. Mais ces analyses ne se fondent que sur des nombres de plainte. L'étude des volumes des importations correspondantes va nous permettre de répondre à ces accusations de nouveau protectionnisme.

2) L'antidumping et les échanges.

Nous avons évoqué dans la partie consacrée au GATT quels avaient été les objectifs de ce dernier depuis la fin de la seconde guerre mondiale: une réduction des obstacles aux échanges par une conversion de toutes les barrières en droits de douane puis une diminution forte et continue de ceux-ci. Le succès de l'entreprise a été la baisse des tarifs moyens dans les pays industrialisés de leur niveau des années 1950, soit 25%, vers un niveau de 7% à la fin des années 80 et un résultat de l'Uruguay Round qui devrait permettre d'atteindre 5%.

En observant ce phénomène, certains auteurs accusent les pays industrialisés de n'avoir opéré qu'une libéralisation de façade⁵³. Des secteurs entiers voient encore leur politique commerciale gérée tout à fait en dehors du GATT. Pour en obtenir une quantification, ils se basent notamment, en Europe et aux États Unis, sur le nombre de mesures antidumping prises dans certains secteurs et contre certains pays.

Sans avoir aucunement la compétence théorique de ces économistes nous voulons nous attacher à montrer que le raisonnement en nombre de mesures en vigueur ne compare pas toujours des grandeurs comparables, et introduire un raisonnement en valeur des importations de produits manufacturés touchés par des mesures qui sera la base de cette partie.

⁵³ On pourra consulter par exemple *Maîtriser le libre-Échange* G. Lafay et J.-M. Siroën, *Economica* 94

Avertissement

Il nous faut avant tout préciser que les chiffres de valeurs d'importations qui vont être cités sont intéressants et valides uniquement par leur ordre de grandeur. Ils sont issus des données statistiques douanières européennes (Eurostat / Comext), et la nomenclature douanière qui y est incluse n'admet pas le niveau de détail nécessaire à une identification exacte de certains produits. Les produits touchés par des mesures seront donc souvent des extraits des positions dans la base de données. Autant que faire se peut, nous faisons également référence à d'autres sources afin de valider nos ordres de grandeur. Au vu de ses comparaisons, il nous semble que le degré d'imprécision des ordres de grandeur est d'environ 20% de la valeur considérée.

a) 1% des échanges est affecté

Les importations dans l'Union Européenne ont représenté en 1993 environ 500 milliards d'écus. Nos calculs (voir tableau III.1) montrent qu'au maximum 1,03% des importations étaient soumises à droits ou engagements de prix cette même année 1993, dont 0,87% de droits seuls. Pour valider ce chiffre, nous pouvons faire référence aux rapports annuels de la Commission qui citaient pour 1992 et 1993 0,6%, en ne prenant en compte que les droits d'après ce que la phrase sibylline laissait supposer. Nous n'avons pas rencontré l'auteur de ce chiffre, mais il est vraisemblable avec une bonne précision douanière.

À l'inverse, il nous est apparu troublant que cette valeur de 0,6% soit citée exactement dans le même cas aux États Unis pour les procédures américaines. Comme s'il s'agissait du chiffre magique calculé dans un certain cadre et resté à la mode depuis. Tout cela ne revêt qu'une importance relative, les ordres de grandeur étant d'autant plus respectés que le rapport annuel de la Commission pour 1994 fait état de 0,71%, le rapport Ernst & Young pour le parlement⁵⁴ citant quant à lui 1% en tenant compte des engagements en 1990. Un dernier rapport de l'ITC cite 1,8% en 1991 aux É.U..

| | Importations (Milliards d'Écus) | Dont soumis à mesure définitive | Hors engagements |
|------|------------------------------------|------------------------------------|------------------|
| 1988 | 388 | 1,22% | 0,79% |
| 1989 | 447 | 1,18% | 0,81% |
| 1990 | 462 | 1,12% | 0,91% |
| 1991 | 494 | 1,18% | 1% |
| 1992 | 487 | 1,38% | 1,17% |
| 1993 | 484 | 1,03% | 0,87% |

Tableau III.1 : Part des importations soumises à des mesures 1988 - 1993

Le montant des droits perçus est d'environ 1 milliard d'écus par an ce qui représente un taux moyen de 20% sur les 5 milliards d'écus soumis à droits. Sur le total des importations, l'équivalent en tarif douanier au sens du GATT est donc de 0,2%. Ce

⁵⁴ European Parliament - *The Economic Impact of Dumping and the Community's Anti-dumping Policy*

chiffre est sans commune mesure avec les réductions de tarifs opérées depuis plusieurs décennies, qui sont de plusieurs dizaines de pour-cent.

Si le commerce extérieur géré ou *managed trade* existe, il apparaît au regard de ces chiffres que les droits antidumping n'en sont pas responsables. Il existe des accords de restrictions quantitatives, sectorielles, certes, mais l'argument selon lequel les mesures de type antidumping remplaceraient les tarifs ne nous semble pas valable.

b) Négligeable, l'antidumping est-il nécessaire ?

Des pratiques qui ne sont pas le fait de tous

La figure III.2 montre la part qu'ont les différentes zones géographiques dans nos importations. La zone asiatique est le premier fournisseur communautaire, mais a été divisée pour le besoin de notre propos. Le Japon représente 10% des importations. La zone de l'AELE, encore très importante avant l'Europe à 15 membres, représente 23% et l'Amérique du Nord 19%. Les pays de l'ancien pacte de Varsovie sont présents avec 10% de nos importations. Les zones non citées sur ce graphe regroupent au total 13%.

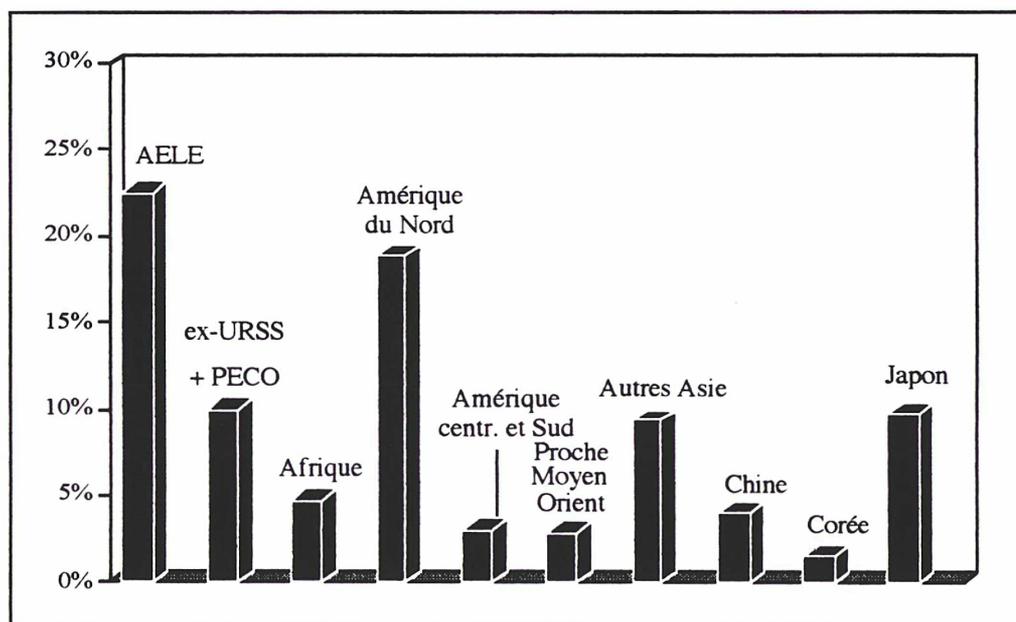


Figure III.2 : Part des différents zones dans les importations communautaires, 1993

La figure III.3 montre le même graphe de base (en noir) mais ont été rajoutées (en gris) les parts respectives des différentes zones dans ce que nous avons appelé les importations soumises à des mesures antidumping. Ceci signifie par exemple que les pays de l'AELE, et en l'occurrence les pays scandinaves surtout, avaient 500 millions d'écus (10% de 5 milliards) de leurs exportations vers la Communauté soumis à des mesures.

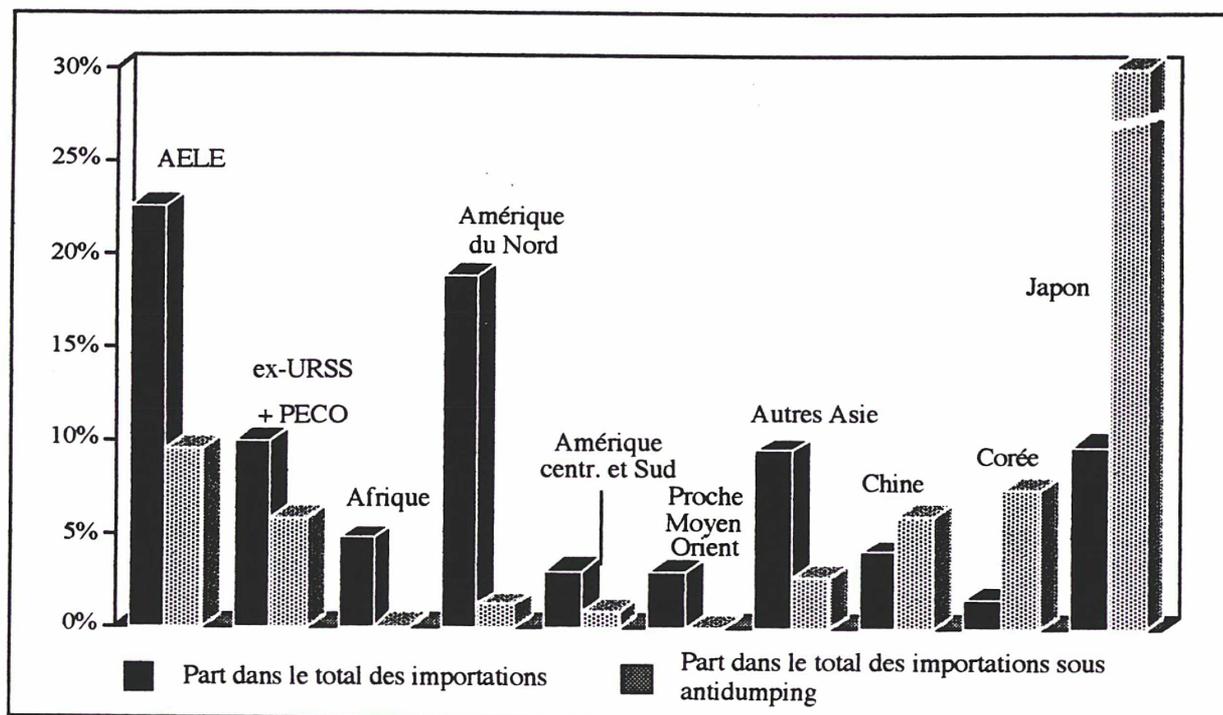
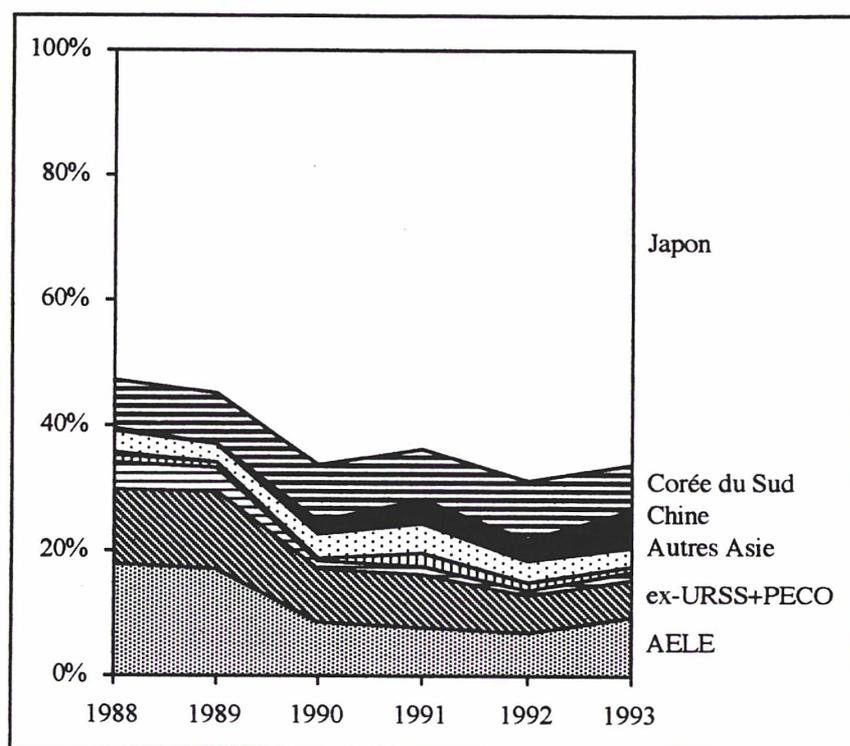


Figure III.3 : Part des importations et des importations soumises à droit, 1993

Si les pays étaient taxés en proportion de leurs exportations, les pourcentages devraient être égaux deux à deux pour une même zone. La figure montre en fait que certains pays sont plus égaux que d'autres, et en particulier que le Japon sortait de l'épure du graphe, avec une part selon nos calculs de 66% des importations soumises à droit en 1993 (3,3 milliards d'écus). Ce chiffre est corroboré par ceux en général cités par la Commission qui avoisinent les 70%.

On observe de plus que seuls trois pays ont une part plus importante dans les importations contrôlées que dans les importations totales. Il s'agit de la Chine, de la Corée et du Japon. Même s'il peut être admis à la limite qu'il existe une tendance de la procédure à être plus dure pour certains que pour d'autres, les pays de l'ex-bloc soviétique étant dans la seconde catégorie, il faut tout de même souligner qu'ici les engagements sont pris en compte comme les droits, et qu'il existe une différence d'ordre grandeur notable entre toutes les zones et celles situées à l'extrême droite du graphe.

Même s'il est impossible d'analyser les tendances du commerce international sur une période aussi courte de 6 ans, la figure III.4 montre que l'analyse que nous venons de faire pour 1993 ne se dément pas entre 1988 et cette même année. On peut même assister, comme beaucoup d'observateurs l'auraient prévu, à la montée en puissance de la Chine. La part du Japon n'a en aucun cas diminué, celle des européens hors Communauté ayant elle tendance à le faire.



**Figure III.4 : Part des importations soumises à droit
1988 - 1993**

Les importations soumises à droit des pays de l'ex bloc soviétique sont plutôt en décroissance légère, faisant apparemment preuve de la clémence européenne dont nous avons parlé et dont nous mesurons ici qu'après la chute du mur de Berlin elle ne s'est pas transformée en un laxisme total, même si le besoin était peut être plus fort que les droits conclus ne le laissent supposer.

Nous avons raisonné en évolution de pourcentages, mais il faut rappeler que le total des importations soumises à droit est à peu près constant à 1% des importations. Les valeurs absolues n'ajoutent donc pas de point substantiel à l'analyse.

Le but des trois figures présentées n'était pas de diaboliser tel ou tel de nos partenaires. Toutefois, les ordres de grandeur en cause montrent que certaines pratiques ne sont pas également réparties à la surface du globe, même s'il n'y a pas toujours adéquation totale de l'antidumping représenté au dumping réel.

La figure III.5 dresse ainsi la synthèse de ce que nous venons de présenter, et rappelle qu'en 1993, lorsqu'un bien était importé du Japon, il avait 7% de chances d'être sous le coup d'une mesure antidumping (5% selon la Commission). Ce pourcentage approche les 5% dans le cas de la Corée. La Chine est le seul autre pays à dépasser un taux de 1%. Les autres zones de l'Asie sont affectées d'un taux faible, probablement parce qu'elles n'agissent sur un certain nombre de cas rencontrés que comme des plateformes de délocalisation, elles mêmes mobiles lorsque des mesures interviennent.

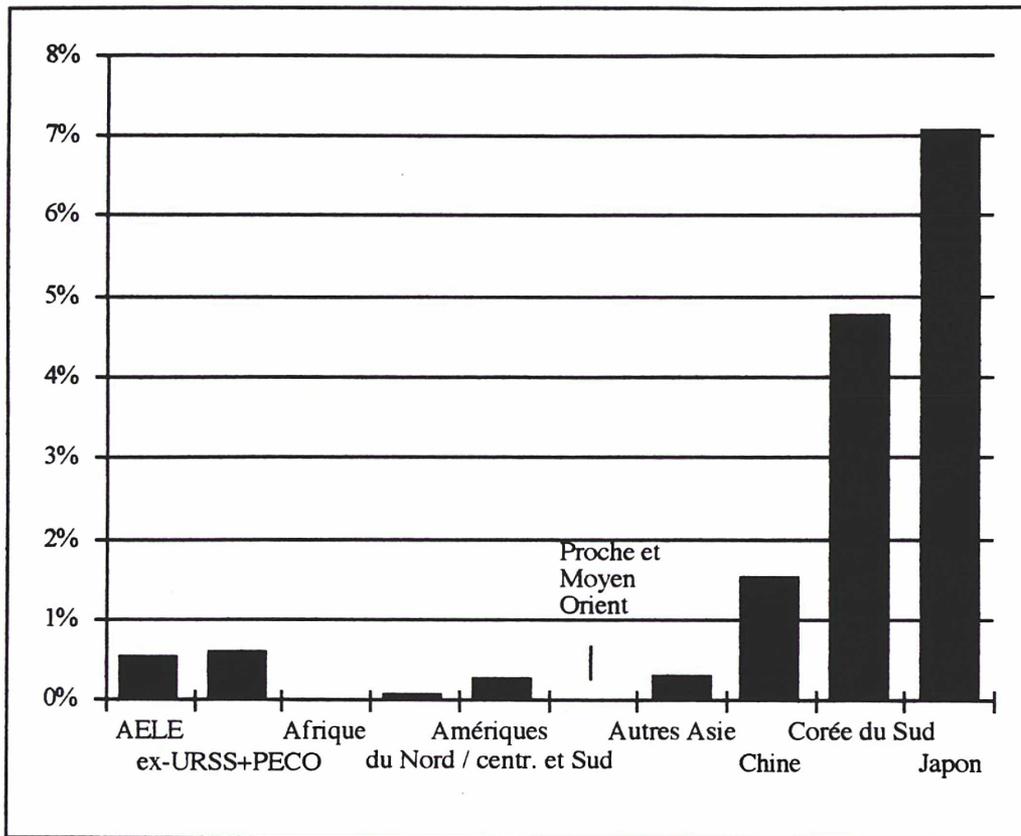


Figure III.5 : Taux des importations sous antidumping par zone, 1993

Compte tenu des relations durables et importantes en valeur que la Communauté entretient avec les zones géographiques placées dans la partie gauche du graphe, seule une explication par des traditions différentes au niveau commercial et par la fermeture des marchés des zones de l'Extrême Orient peut expliquer des ordres de grandeur à ce point différents.

Toutes ces raisons nous amènent à penser que l'antidumping, dans une approche géographique, est nécessaire pour répondre de manière ciblée à certaines pratiques.

L'antidumping ne lutte pas contre le dumping social

Nous pouvons ouvrir ici une parenthèse. Trois aspects chiffrés évoqués dans les pages qui précèdent permettent de s'assurer que l'antidumping n'est pas un moyen de lutte contre le dumping social ou le dumping vert.

- Le fait même qu'il ne concerne que 1% des importations révèle qu'il ne lutte pas contre tous les pays à bas salaires ou aux mauvaises conditions environnementales.
- De plus, la part du Japon est largement majoritaire en valeur, et ce pays ne saurait être considéré comme en voie de développement. Le niveau de salaire de la Corée

atteint celui de certains États membres de l'Union Européenne. Avec ces deux pays, les trois quarts des importations soumises à droit sont réunis.

- Enfin, l'approche théorique qui a été prise n'a jamais été de remettre en cause les avantages comparatifs des pays, ce qui reviendrait à douter du libre échange d'une manière générale, ce que nous ne ferons pas ici.

L'analyse en nombre de mesures

Cette analyse, nous l'avons évoqué, est celle qui est généralement pratiquée. Nous avons exposé pourquoi nous pensions que les volumes d'échanges étaient plus pertinents selon nous même si moins faciles. Cette opinion est celle de la Commission et de certains intervenants.

Malgré ces réserves et à but de comparaison, nous présentons en

figure III.6 le nombre de mesures en vigueur par zone géographique au 31 décembre de l'année considérée. Une mesure est à comprendre ici comme un couple pays/produit comme nous l'avons fait précédemment, notre habitude de réunir les pays de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie afin de permettre une comparaison à périmètre constant étant conservée.

On comprend que ce graphe donne l'impression d'une lutte acharnée de l'Europe contre les pays à bas salaires, et à commerce d'État en particulier qui sont les premiers visés en nombre de mesures. Nous avons expliqué qu'il fallait relativiser cette impression.

Le graphe permet par ailleurs de conforter les tendances observées d'une part en ce qui concerne l'apparition forte de la Chine, pour laquelle la prise d'une part de marché mondial se fait visiblement de manière relativement agressive, et d'autre part ce qui concerne les pays situés à l'est de l'Europe.

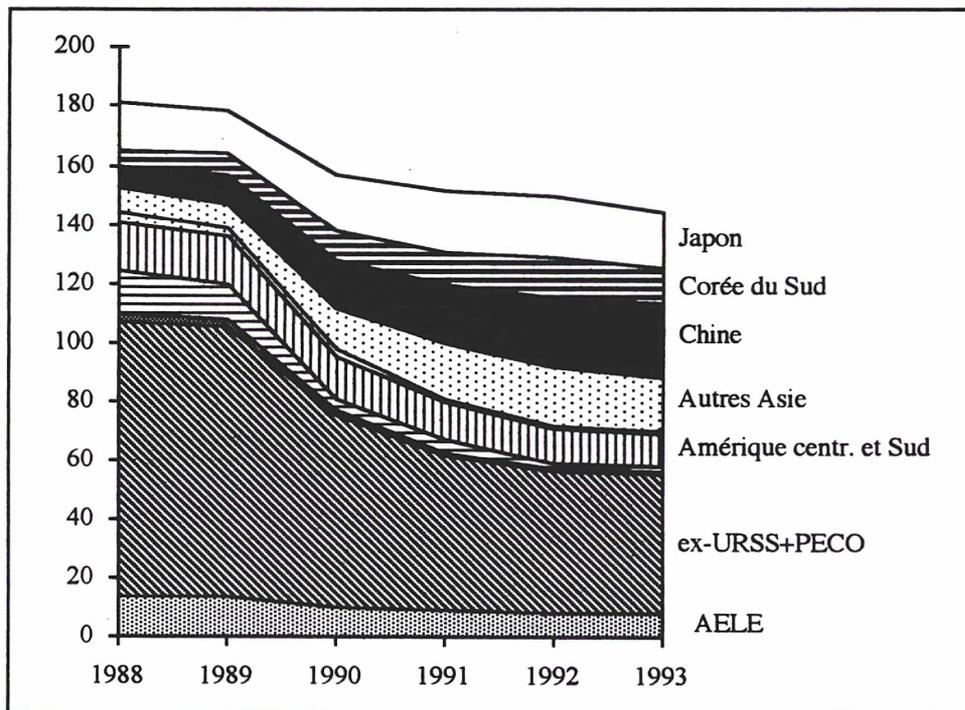


Figure III.6 : Nombre de mesures définitives en vigueur par zone 1988 - 1993

Pour ce qui touche ces derniers pays, il est à noter que la baisse se produit dès la chute du Mur en 1989 et non avec retard, ce qui incite à penser qu'il s'agit bien d'une modification de la prise de droits et non des plaintes.

Si nous avons privilégié le raisonnement en termes de valeur d'importations soumises à droit, c'est que le type de graphe de la figure III.6 compare le cas antidumping des sacs tissés en polyoléfine chinois à celui des composants électroniques DRAM japonais.

L'impact économique de la production de sacs tissés de polyoléfine, même s'il est non négligeable, n'est pas le même que dans le cas des DRAM. L'analyse focalisée sur les valeurs d'importations sera donc prolongée dans l'approche sectorielle des pages suivantes et préférée à celle en nombre de mesures.

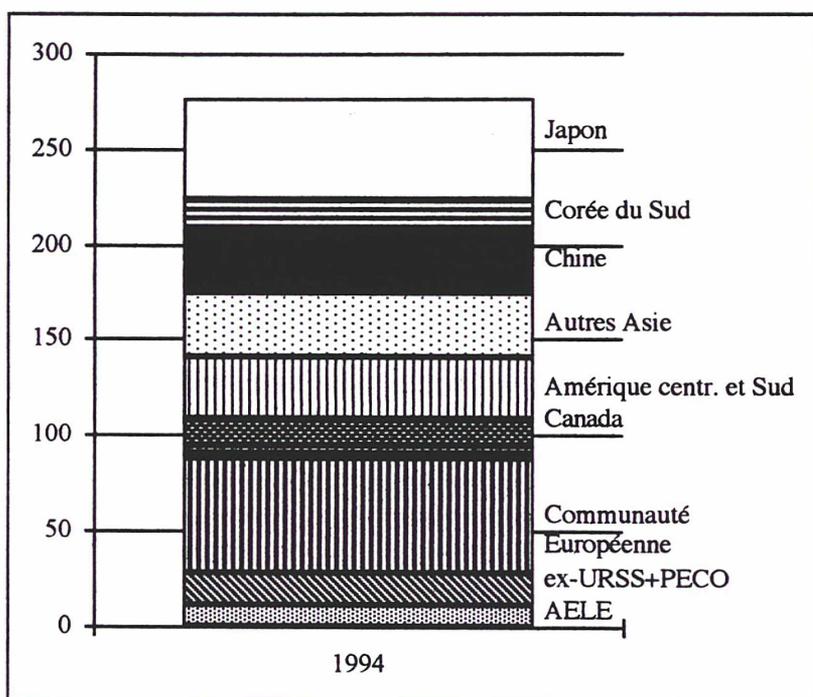


Figure III.7 : Nombre de mesures définitives en vigueur par zone, États Unis 1994

étant soumises à 60 mesures contre un nombre négligeable dans le sens réciproque.

Auparavant, n'étant malheureusement pas en possession des statistiques américaines de commerce extérieures ni dans la mesure de les traiter, nous présentons en figure III.7 un graphe identique à la figure III.6 mais dans le cas des États Unis. Il est remarquable de noter que les parties asiatiques des deux figures se ressemblent.

En dehors de ce phénomène, les produits de l'est de l'Europe parviennent logiquement moins aux États Unis que ceux de l'Amérique Centrale et du Sud. Une grande asymétrie est également à

mettre en exergue, les importations de la Communauté européenne

Des situations sectorielles qui méritent une analyse

L'analyse en termes géographiques qui précède a développé notre opinion selon laquelle l'antidumping est nécessaire, de manière ciblée, pour contrer des pratiques isolées mais bien réelles et observables. Nous allons voir qu'un raisonnement similaire est valable en ce qui concerne l'approche sectorielle du problème.

La figure suivante, III.8, est dans son approche similaire à ce que nous avons pu faire à la figure III.3 pour la répartition géographique. Elle montre la part des différents

secteurs dans les importations communautaires, et leur part dans les importations soumises à droits ou engagements.

Certains secteurs ne participent pas pour des raisons simples aux importations soumises à mesures

- L'agriculture est gérée de manière tout à fait spécifique au niveau communautaire (ce que l'on ne retrouverait pas aux États Unis).
- Les minerais, il s'agit ici des minerais bruts, sont l'objet d'un marché mondial dans lequel la Communauté est certainement très active comme cliente mais n'est certainement pas un grand producteur, donc ne peut rencontrer de préjudice.

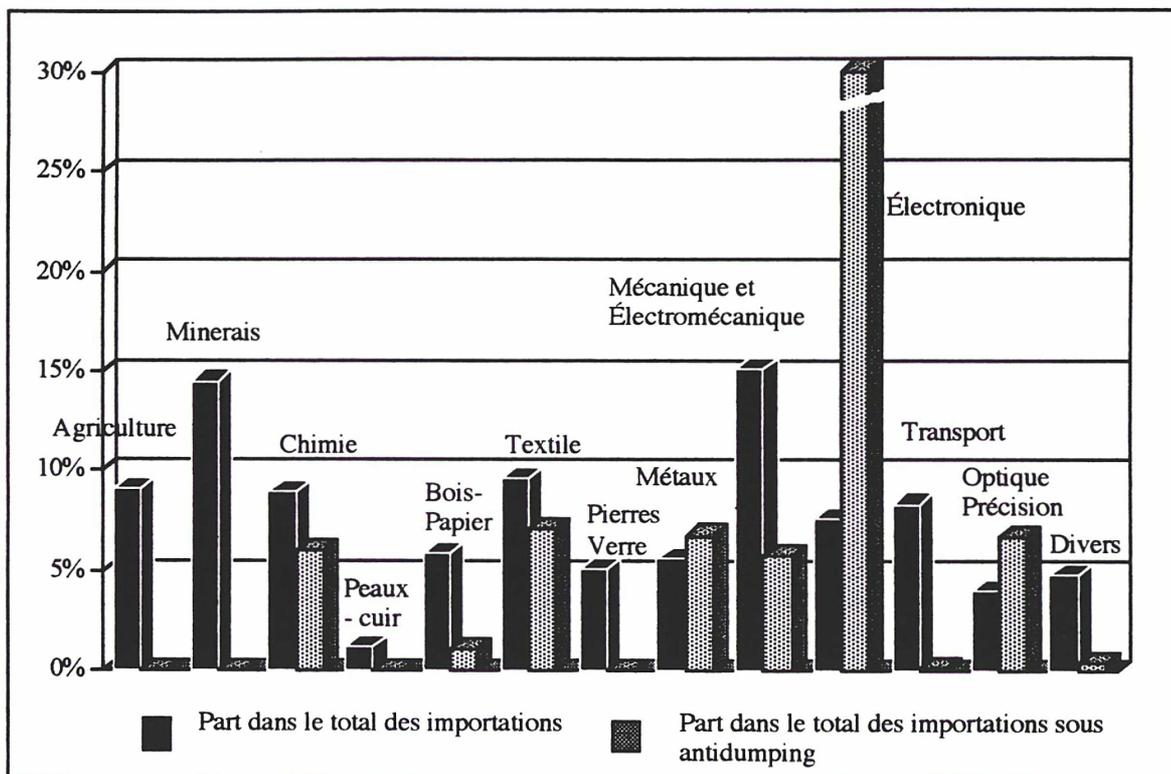


Figure III.8 : Part des différents secteurs "manufacturiers" dans les importations communautaires et celles soumises à des mesures, 1993

- Le secteur des peaux et cuirs est très faible, il pourrait être regroupé avec le textile
- Le verre n'est plus très présent, mais l'a été comme nous le verrons plus loin
- Enfin les matériels de transport voyagent peu si l'on peut dire, mis à part quelques bicyclettes chinoises.

Nous venons de voir les secteurs qui, en ordre de grandeur, sont donc négligeables dans l'antidumping en 1993. A l'opposé, un chiffre sortait à nouveau du cadre de l'épure puisque le secteur de l'électronique compte pour les deux tiers des importations soumises à des mesures antidumping. Il s'agit de l'électronique grand public

comme les téléviseurs, magnétoscopes et autres lecteurs de disques compacts, mais également des composants avec les cas des DRAM et des EPROM dont nous avons parlé de nombreuses fois. Les photocopieurs sont séparés, et fournissent la quasi totalité des importations contrôlées du secteur optique et mécanique de précision.

Le chiffre de 66% pour l'électronique possède évidemment un taux de corrélation assez fort avec les importations en provenance du Japon, puisque si l'on combine les deux critères, nous trouvons plus de 50% des importations soumises à droit provenant de l'électronique japonaise. Ceci ne comptabilise pas bien entendu les éventuelles filiales d'entreprises japonaises établies sur le territoire d'autres États. Le chiffre de la Commission sur ce point précis est de 38,8% en 1994, ce qui valide l'ordre de grandeur et s'explique par la disparition de certains produits grand public.

Entre les deux extrêmes des secteurs négligeables et de celui de l'électronique, un certain nombre de secteurs font preuve d'un dumping que nous ne qualifierons pas de normal, mais en tout cas de rémanent ou quasi intrinsèque. Ce sont des secteurs où les contingents sont absents ou le deviennent (textile), donc relativement libéralisés. Il est normal que quelques uns croient bon de tester la vigilance des institutions communautaires afin de tester l'efficacité de l'antidumping.

Dans ces secteurs, les pratiques ne sont pas du tout négligeables mais correspondent à des tentatives permanentes, stables quant à leur impact, comme si une certaine maturité avait été atteinte. Les secteurs des produits de base tels que les matières premières se retrouvent dans cette catégorie, mais ce ne sont pas les seuls.

L'analyse que nous venons de mener peut elle aussi être mise en perspective sur la période précédent 1993, ce qui est fait à la figure III.9 en matière d'importations soumises à droits.

Il faut rappeler ici, et il n'était pas fondamental de surcharger le propos avec un graphe supplémentaire, que les proportions des importations communautaires que chaque secteur étudié représente sont restées à peu près stables sur la période considérée. Raisonner

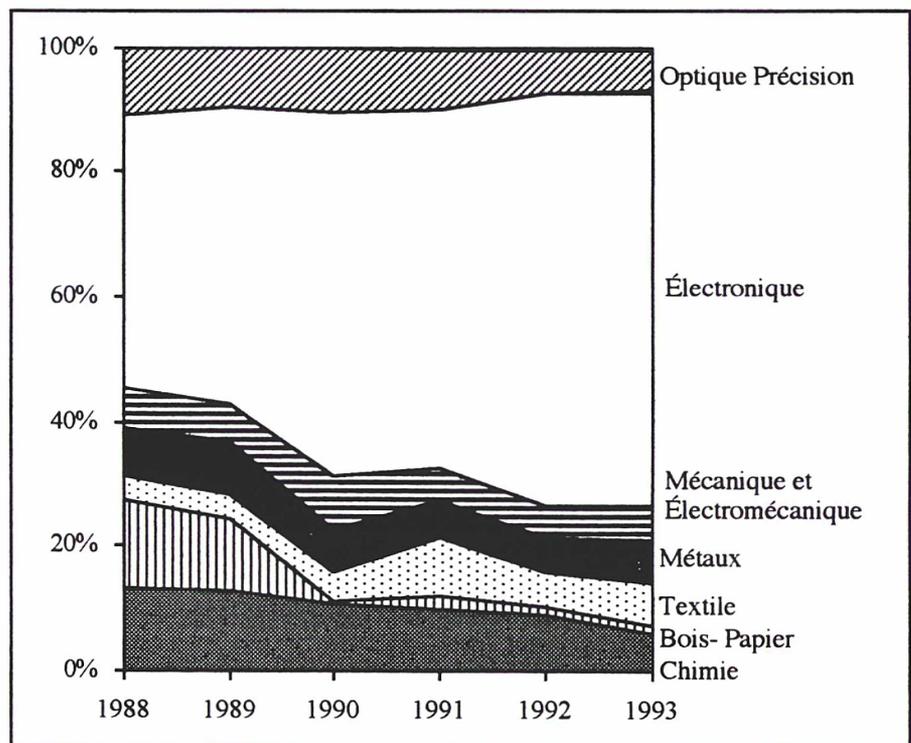


Figure III.9 : Part des secteurs dans les importations soumises à des mesures 1988 - 1993

en regardant leurs évolutions relatives dans les importations de produits industriels soumis à des mesures est donc pertinent.

On remarque que les grandes orientations que nous avons affichées, les grands secteurs concernés, sont sur la période toujours valides. Les faits marquants sont probablement la disparition des mesures bois papier corrélées à la baisse des mesures contre les pays scandinaves, l'accroissement de l'électronique et du textile, la relative stabilité des autre secteurs importants qui diminuent légèrement avec la progression de l'électronique.

La part écrasante de ce dernier secteur n'a donc cessé de se confirmer, et rend l'image générale de l'antidumping beaucoup plus complexe qu'une simple protection des industries de base, avec des oligopoles vieillissants.

Même si l'on peut accepter que les composants électroniques soient des produits amont comme les matières premières et qu'en ce sens il s'agisse de produits de base, ce n'est pas le cas des matériels grand public. Une catégorisation selon le degré de technologie des importations, qui mettrait à l'écart les produits de base, n'est pas pertinente non plus.

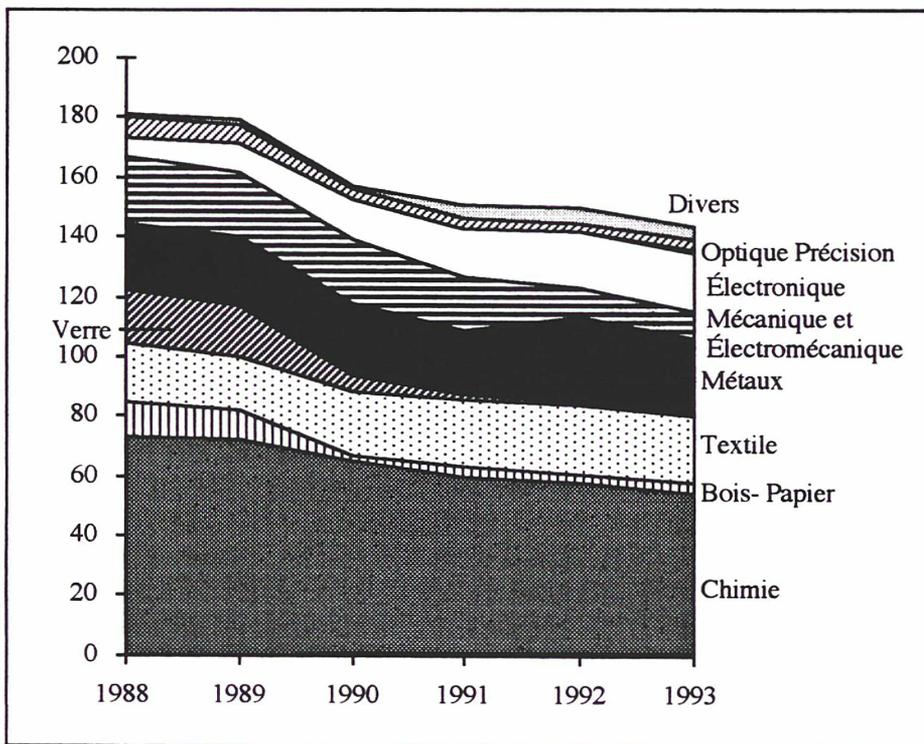


Figure III.10 : Part des secteurs dans le nombre de mesures définitives en vigueur 1988 - 1993

déterminant en valeur d'échanges. Ceci relativise la place qu'occupent la chimie, le textile et la sidérurgie-métallurgie dans les statistiques en nombre de mesures.

Dans tous les cas, le classement par la catégorisation en nombre de mesures mène à notre avis certes à une analyse où beaucoup de secteurs, notamment industriels de

La figure III.10 montre en fait que ce type de raisonnement et de catégorisation peut être induit par une analyse en nombre de mesures prises par l'antidumping communautaire.

L'électronique est évidemment seulement en milieu de tableau de ce classement par mesures alors que nous avons vu son poids

base, ont une part équivalente. En déduire que l'antidumping est la réponse protectionniste (i.e. abusive dans ce langage), puisqu'elle permettrait de protéger les secteurs dits vieillissants des contraintes qu'implique l'accession de nouveaux pays à un niveau de développement industriel avancé, ne correspond pourtant pas à la réalité des échanges et des pratiques que nous avons mis en évidence.

L'antidumping correspond donc à un besoin.

Les imperfections de l'antidumping, qu'elles soient intrinsèques ou liées à son application ont amené certains, au delà de l'argumentation théorique, à remettre en cause le bien fondé de l'instrument. Nous avons vu au cours des pages qui précèdent des éléments qui à notre avis répondent à cette mise en cause.

L'attaque est bien réelle, comme le montre l'analyse par secteur et par pays des importations de produits touchés par des droits ou des engagements.

Il ne s'agit ni d'une attaque sur les produits de base ou les industries vieillissantes ni spécifiquement sur le *high tech*, mais bien d'une situation à la fois diversifiée et focalisée sur quelques points forts qui ne correspondent pas aux catégories ci-dessus.

On ne peut conclure que la réponse est une lutte occulte contre les pays à bas salaires ou non respectueux de leur environnement. Par sa théorie même, et moyennant quelques précautions d'application, l'antidumping respecte les avantages comparatifs.

Si la réponse à l'attaque est défailante, il convient de l'améliorer et non pas de l'éliminer, car elle répond de manière raisonnable et proportionnée puisque seulement 1% des échanges sont affectés pour un taux douanier équivalent de 0,2%. Ces réponses sont ciblées et limitées.

La réponse est également nécessaire au niveau micro-économique, car un certain nombre de marchés ne sont pas parfaits et nous avons vu les conséquences possibles d'un dumping s'il élimine la concurrence soit des nouveaux entrants (composants électroniques), soit d'industries où les immobilisations sont très élevées et dont les installations ne sont par nature peu flexibles (électrométallurgie par exemple).

L'antidumping européen n'est donc en aucun cas la muraille venue remplacer les tarifs douaniers démantelés par les accords successifs du GATT

B) Au delà des problèmes techniques

L'antidumping est nécessaire. Il est pourtant imparfait et l'idéal semble quelque peu inaccessible. Les moyens de le perfectionner sont donc fondamentaux. Nous développons dans ce dernier paragraphe quelles devraient être les pistes de réflexion selon nous pour rendre l'antidumping européen aussi efficace que possible. L'efficacité

s'entend ici comme développé au II B) sur l'antidumping communautaire, et non au sens du critère de la protection absolue.

1) Le nouveau règlement est une bonne base

Le point de départ essentiel à nos yeux est de rappeler les progrès sur le fond enregistrés par le nouveau règlement communautaire 3283/94, malgré les "coquilles" qu'il renferme. Nous avons insisté sur la durée comme critère particulier d'efficacité, et le nouveau texte introduit des délais fixes et obligatoires. Les dispositions anti-contournement ont été revues et devraient mettre fin au blocage issu de la condamnation par un panel du GATT. De même, la Commission a maintenant une obligation de suivi des mesures, et surtout des engagements, ce qui devrait à la fois accroître le respect pour ce type de contrat de la part de l'exportateur, et en même temps légèrement diminuer son attractivité.

Plusieurs autres règles ont également été clarifiées qui, si elles ne vont pas toutes dans le sens d'une facilité de la procédure, ont l'avantage d'introduire des critères précis (de minimis, seuil de ventes à pertes accepté...).

Bien entendu, la définition de l'intérêt communautaire peut être une source de discussions sans fin, mais le texte n'est pas celui d'un État membre, c'est un compromis européen entre les aspirations de chacun qui ne peut être monolithique.

Le texte semble d'autant plus globalement satisfaisant qu'il laisse a priori peu de place à certaines dérives de complexification, ou de partialité sur la meilleure information disponible, qui même si elles ne sont pas dans la pratique communautaire actuelle pourraient être induites par l'évolution progressive de l'outil. Il est donc applicable et n'a pas encore prêté le flanc à des excès. Que souhaiter de plus ?

2) Il reste à appliquer le droit

Le plus grand dommage serait de ne pas appliquer des dispositions aussi prometteuses puisqu'elles nous semblent aller dans le sens de décisions plus rapides, motivées et claires.

Cela serait d'autant plus dommage que l'antidumping est l'instrument de politique commerciale le plus utilisé.

Le règlement sur les sauvegardes est de l'accord de tous quasiment inutilisable, le règlement antisubvention se perfectionne mais les États auront toujours une certaine crainte à l'utiliser, par peur de mesures en retour sur les subventions communautaires. Ce raisonnement n'est d'ailleurs pas valable puisque la Communauté est déjà l'objet d'un nombre infiniment plus élevé de mesures qu'elle n'en prend.

Le règlement sur les obstacles au commerce, enfin, est différent dans ses buts et reste également dépendant d'une volonté des États de le mettre en oeuvre car il implique, plus que l'antidumping bien sûr, mais encore plus que l'antisubvention, une dialectique de négociation avec le partenaire commercial.

En tant qu'instrument le plus utilisé, l'antidumping est le signe vers l'extérieur, vers les acteurs internationaux et les importateurs, de la politique commerciale de la Communauté. Ces acteurs vont juger les pratiques au regard du texte affiché.

Une discordance entre le texte et son application, pour quelque raison que ce soit et qui se traduirait par le caractère imprévisible de l'outil, par son manque de cohérence, serait un grand signe de faiblesse de la part de la Communauté. L'effet dissuasif serait tout à fait annihilé, plus encore que si la pratique générale était très libérale mais que chacun savait où se trouvaient les bornes à ne pas dépasser sans encourir de réponse adéquate.

L'image extérieure, l'effet dissuasif est donc ici une raison venant s'ajouter à celles évoquées en 1) pour rechercher la complète application du texte.

Il ne faut pas se méprendre sur notre propos. Nous ne souhaitons pas que l'antidumping soit utilisé comme support de relations sur chaque cas concret et sur chaque produit, selon l'humeur du moment. Au contraire. Nous pensons qu'une application systématique du texte dépourvue dans chaque cas de ce genre de signification aurait au plan général un sens véritable.

3) Comment le faire appliquer ?

a) Le rôle des États

Nous avons vu dans la partie B) le rôle que jouaient les États *de jure* dans l'antidumping communautaire. Ils sont membres du comité consultatif qui intervient dans les phases importantes de la procédure, ils votent les droits définitifs au Conseil et peuvent contredire une décision de la Commission à la majorité qualifiée (même si ce cas devrait avoir du mal à se présenter dans la pratique, la menace existe).

Nous avons vu également le pouvoir qu'ils avaient *de facto* de s'immiscer dans certaines marges de manoeuvre sous couvert de validité juridique ou d'autres arguments afin d'influer sur le résultat de la procédure. Cette responsabilité parfois peu avouable est bien sûr rejetée par les États sur la Commission et inversement.

Toujours est-il que le pouvoir des États est bien réel, *ce n'est pas toujours Bruxelles qui décide*. Il faut être réaliste, le pouvoir d'un État seul, en revanche, est faible dans un vote à la majorité simple, compte tenu des positions de chacun telles que nous les avons évoquées.

Difficiles, les interventions des États sont à notre avis un moyen puissant mais rarement oublié pour faire appliquer le texte. Il faut cependant que le message ne soit pas décrédibilisé par des interventions gouvernées plus par des intérêts particuliers que par la volonté d'appliquer le texte.

b) Les lobbies industriels

Les industriels sont bien entendu les meilleurs intervenants dans le cadre de chaque procédure pour faire valoir leurs droits et respecter leurs devoirs. Il est parfois beaucoup plus facile pour eux de se reposer sur l'intervention unique des États suscités, de dire que de toute façon la politique décide. Ils ne doivent pas se montrer surpris alors des compromis qui peuvent avoir lieu et qui échapperaient par leur demande à un contrôle technique.

Un bon dossier, des éléments techniques et juridiques précis, sont la base sur laquelle le lobbying peut avoir le plus de succès. Il est compréhensible que les petites entreprises puissent avoir du mal à réunir les informations nécessaires. Il est toutefois facile de baisser les bras trop vite et de vitupérer contre la politique. Il faut être également conscient des limites intrinsèques de l'outil, en termes de possibilités d'échantillonnage de produits et d'entreprises par exemple.

Bien entendu, les lobbies interviennent au niveau plus général afin d'exprimer les besoins de l'industrie en ce qui concerne l'évolution du droit, mais nous avons mis ici la priorité sur le besoin avant tout d'application de ce droit.

c) Le recours au contrôle juridictionnel.

Le troisième moyen de faire appliquer le droit, et celui auquel nous voudrions consacrer le plus long développement, est celui du contrôle juridictionnel. Nous pensons qu'il faut y être particulièrement attentif.

Le contexte

Le contrôle juridictionnel des décisions de politique commerciale, longtemps du ressort de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), est depuis le 15 mars 1994⁵⁵ du ressort du Tribunal de Première Instance (TPI). La CJCE n'avait pas pour habitude de s'impliquer très en avant dans les détails techniques ou de contredire la Commission et le Conseil de manière systématique. Elle avait établi une jurisprudence, parfois en désavouant les deux autres pouvoirs, mais sans que personne n'y voie d'excès.

Il est clair que la volonté du Tribunal de Première Instance sera d'accorder une beaucoup plus grande attention aux détails de la procédure. La Direction Générale de la Concurrence (DG IV), concernée plus tôt, en a fait l'amère expérience suivant certains analystes.

Il ne faut pas négliger non plus les avis de l'OMC: les mécanismes des groupes spéciaux (panels) ayant été accélérés et renforcés, les décisions qui seront rendues sont capables plus encore que par le passé de valider ou rendre caduque des dispositions réglementaires ou de jurisprudence.

⁵⁵ Décisions 93/350/CECA/CEE/EURATOM du 8 juin 1993 et 94/149/CECA,CE du 8 mars 1994

Les dangers du juridisme accru

Beaucoup d'européens, et surtout de non anglo-saxons, ont tendance à considérer avec mépris la juridicisation à outrance de la société américaine et de son droit antidumping en particulier. Sans aller dans ces extrêmes, il est certain que les recours en justice présentent un certain nombre d'inconvénients.

- La procédure devient chère, de plus en plus chère.
- Elle nécessite une quantité d'information donc un investissement là encore grandissant.
- Les critères deviennent très exigeants et le doute profite à la partie la plus présente.
- L'instrument devient difficile d'accès, il est réservé aux grands et aux riches
- Il ne permet pas une plus grande sécurité en matière d'engagements (confidentiels)

Toutefois et malgré ces dangers il nous semble qu'une grande attention doive être consacrée à la juridicisation et que les industriels, les États devraient s'y investir plus qu'ils ne le font par manque de moyens, d'habitude, ou manque d'envie d'attaquer la Commission avec laquelle ils ont des rapports par ailleurs.

La juridicisation est en effet inévitable

Les industriels communautaires ont eu tendance à laisser le monopole des recours exemplaires à leurs adversaires qui, quant à eux, n'ont jamais craint ces armes. Le résultat risque donc de se concrétiser par un juridisme accru, mais dont les parties européennes seront complètement absentes, comme elles l'ont été jusqu'à présent.

Il est révélateur à ce titre de constater que le premier grand arrêt du TPI s'est fait sur un cas nettement défavorable à la Communauté et où la Commission a été quasiment tournée en ridicule par la presse. Les roulements à billes sont essentiels dans la jurisprudence antidumping, et c'est encore sur un tel produit que le 2 mai 1995 a été rendu un avis annulant une décision du Conseil suite à un réexamen. Si les raisons portaient sur la durée de la procédure (41 mois), on ne saurait s'en plaindre, en revanche l'argumentation invalidée sur le préjudice va requérir dorénavant des précautions plus grandes.

Le droit jurisprudentiel est ainsi fait que tout acquis de ce genre est quasi définitif. Malheureusement, si les institutions craignent les recours des importateurs et non ceux de l'industrie communautaire, on devine à qui profitera le doute dans leur décision.

Les recours sont un bon moyen de concrétiser les avancées du nouveau règlement

Des décisions, basées sur des dossiers solides, pourraient à l'inverse fonder la pratique communautaire sur des points essentiels et enfin accessibles de rétroactivité, de délais, d'intérêt communautaire et de préjudice.

Il est à ce titre à relever que le panel du GATT statuant sur le cas des cassettes audio et l'innovation que constituait une méthode de calcul de préjudice permettant de prendre en compte la reconquête des parts de marché, a validé récemment cette méthode (rapport à paraître). Sur ce point, une jurisprudence favorable à l'industrie communautaire a été obtenue grâce à un travail approfondi et suivi, en particulier de la Commission qui peut jouer ce rôle vis à vis de l'OMC.

On peut imaginer de même qu'une industrie, ou un État, puisse mettre en avant un recours dans le cas où d'autres États, ou la Commission, se refuseraient à appliquer la mesure de rétroactivité alors que le dumping massif en connaissance de cause est flagrant.

L'absence sur le terrain pourrait à notre avis, et compte tenu du contexte général, conduire à un outil inutilisable par les industriels européens. Cela serait bien sûr regrettable, mais la procédure est à présent entre les mains de ceux qui l'utilisent. Ils doivent être conscients qu'ils ne sont pas seuls et que la clarté des règles est l'unique moyen de faire respecter leurs droits à terme.

Conclusion

L'étude du dumping est une occasion parmi d'autres de se perdre dans des débats prolongés autour du libre-échange ou de la théorie de la concurrence. Tel n'était pas notre but dans ce mémoire. Après avoir constaté que le dumping était une pratique condamnable et que l'antidumping était nécessaire, nous avons analysé les dispositifs en place aux États Unis et dans la Communauté Européenne.

La situation des États Unis, sa transparence et sa performance, fascine et fait peur à la fois. Elle fascine par l'efficacité des procédures et la rigueur juridique de l'application des textes. Elle est un repoussoir du fait de la manière dont les exportateurs sont placés dans des situations mathématiquement sans espoir. Il n'y a pas de doute, outre Atlantique, vendre en dessous de la valeur normale est un crime, et la pratique montre que les accusés sont plutôt présumés coupables qu'innocents.

La situation européenne est fondamentalement différente, non seulement dans ses performances, mais aussi dans la philosophie de la prise des mesures antidumping. De ce côté de l'Atlantique on ne peut parler de véritable transparence, tant le dispositif offre de marges d'appréciation à un nombre important d'intervenants, dont les motivations dépassent largement le cadre du *fair trade*. Même si de telles interventions sont peu nombreuses, elles empêchent de donner à l'antidumping européen une véritable cohérence et la pleine efficacité que la réglementation écrite pourrait lui donner.

En effet le nouveau règlement antidumping du 22 décembre 1994 offre une base satisfaisante, qui permet d'apporter des solutions à un certain nombre de défauts constatés par le passé. La question de la volonté de tous, États membres, Commission mais aussi industriels, reste cependant cruciale. En l'absence d'accord politique, les dérives sont appelées à persister. Aussi devient-il indispensable que les industriels européens provoquent le contrôle juridictionnel, qu'ils ont jusqu'à présent abandonné aux exportateurs, afin de créer une jurisprudence susceptible de limiter les interventions extérieures et de concrétiser les potentialités du nouveau règlement.

Plus généralement, on ne peut actuellement que constater que la politique commerciale de la Communauté reproduit à son échelle les hésitations de la construction européenne. L'antidumping est en effet loin d'être le seul domaine marqué par la difficulté que rencontrent les États membres dans l'application de règles générales qu'ils se sont eux-mêmes données, d'un commun accord, afin de parfaire cette construction. La crise yougoslave a mis en évidence les difficultés à mettre en oeuvre les principes de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune édictés par le Traité de Maastricht, comme la crise monétaire de 1993 a remis en question la volonté de stabilité incarnée par le Système Monétaire Européen. Toujours est-il que les quarante ans passés d'histoire européenne montrent que les à-coup et les hésitations ne remettent pas en cause la construction européenne.

Lexique

Absorption : pratique consistant à baisser le prix à l'exportation suite à l'imposition d'un droit antidumping afin que le prix final pour l'importateur (droits compris) n'augmente pas.

BIA (*Best Information Available*) : les autorités peuvent avoir recours à la meilleure information disponible au cas où des parties intéressées à une procédure antidumping ne répondent pas pleinement aux questions qui leur sont posées. Dans la pratique américaine le recours à la BIA signifie en général que la réponse d'un exportateur n'étant pas jugée satisfaisante, les éléments beaucoup plus défavorables fournis par les plaignants pourront être retenus.

Comité Consultatif Antidumping : composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission, il est consulté à chacune des étapes de la procédure européenne (ouverture, droits provisoires et définitifs notamment). La Commission n'est cependant pas légalement tenue de se conformer à son avis.

Contournement : pratique visant à éviter l'acquittement de droits antidumping notamment en installant un site d'assemblage de pièces détachées ("usine tournevis") à l'intérieur de la Communauté Européenne.

Discrimination de prix : fait de pratiquer des politiques de prix différentes sur deux marchés séparés. Un prix à l'exportation inférieur au prix sur le marché d'origine est une discrimination de prix constitutive du dumping.

Droit *ad valorem* : droit de douane (éventuellement droit antidumping) égal à un pourcentage fixe de la valeur du produit en douane.

Droit fixe : droit de douane (éventuellement droit antidumping) égal à un montant fixe (par unité de produit), indépendamment de la valeur en douane.

Droit variable : droit de douane (éventuellement droit antidumping) égal à l'écart entre la valeur en douane du produit et un montant déterminé. Si la valeur en douane est supérieure à ce montant, le droit est nul.

Droits antidumping : droits de douane acquittés par les importateurs d'un produit touché par une mesure antidumping. L'un des deux types de mesure antidumping avec les engagements.

Droits définitifs : droits antidumping appliqués à la fin des procédures antidumping.

Droits provisoires : droits antidumping appliqués en cours de procédure après une première enquête. Leur perception n'est pas définitive.

Dumping : fait de vendre un produit à l'exportation moins cher que sur le marché d'origine. Cette pratique est parfois appelée dumping de prix ou dumping juridique pour la distinguer d'autres pratiques abusivement qualifiées de dumping.

Engagements : forme de mesure antidumping. Les exportateurs s'engagent en général auprès des autorités en charge de l'antidumping à ne pas exporter en dessous d'un certain prix. Il peut aussi s'agir d'engagements quantitatifs, par lesquels les exportateurs s'engagent à ne pas exporter plus d'une certaine quantité de produit.

Intérêt de la Communauté : le troisième pilier de l'antidumping européen, avec la marge de dumping et le préjudice. Une mesure ne sera prise que si elle va dans le sens de l'intérêt de la Communauté.

Lesser duty rule : règle consistant à limiter le montant des droits antidumping à ce qui est juste nécessaire à faire cesser le préjudice. On est amené dans la pratique à calculer une marge de préjudice et à la comparer à la marge de dumping. Le droit final sera égal à la plus petite de ces deux marges.

Marge de dumping : valeur normale moins prix à l'exportation. Une marge de dumping positive caractérise un dumping. Elle s'exprime couramment en pourcentage de la valeur en douane.

Marge de préjudice : niveau du droit nécessaire à faire cesser le préjudice. Il se calcule comme la marge de dumping en comparant le prix à l'exportation non pas à la valeur normale mais à un prix "normal", c'est-à-dire permettant la cessation du préjudice. On parle aussi de seuil de préjudice ou de niveau de préjudice.

NME : *Non Market Economy*. Cette abréviation désigne les pays non à économie de marché, soit les démocraties populaires, qui nécessitent un traitement privilégié dans les procédures antidumping. En particulier la valeur normale n'est pas calculée sur place mais dans un pays analogue, à économie de marché.

Pays d'exportation : pays dont l'exportation est originaire.

Pays d'importation : pays où arrive l'exportation.

Pays analogue : pays choisi pour calculer la valeur normale dans le cas des procédures visant des pays NME. Ce pays doit présenter des similitudes avec le pays NME visé mais être à économie de marché. Il doit de plus abriter un producteur analogue.

Préjudice : le second pilier de l'antidumping, au sens du GATT, avec la marge de dumping. Pour qu'une mesure antidumping soit prise par un État il faut que les importations en dumping aient causé un préjudice important à l'industrie nationale. Dans la pratique il s'agit d'un phénomène complexe, le dommage pouvant s'apprécier suivant de multiples critères et la causalité étant difficile à isoler.

Prix à l'exportation : prix, éventuellement fictif, du produit sortant de l'usine et destiné à l'exportation. Concrètement ce prix s'obtient en déduisant du prix à l'importation les

coûts intervenus après la sortie de l'usine. Ce concept est justifié par la volonté de comparer les prix pour l'étranger et les prix pour le marché intérieur au même stade commercial. Le prix à l'exportation est avec la valeur normale l'un des tenants de la discrimination de prix.

Prix à l'importation : prix effectivement payé par un importateur, comprenant les taxes, les frais de transport, de manutention, d'assurance et autres coûts intervenus depuis la sortie de l'usine.

Producteur analogue : producteur du pays analogue choisi pour calculer la valeur normale dans le cas des procédures visant des pays NME. Il doit présenter des similitudes avec le ou les producteurs du pays NME visé.

Réexamen : fait d'ouvrir une nouvelle procédure sur un produit qui est déjà l'objet d'une mesure antidumping, en raison de changement de circonstances ou bien pour étudier après cinq ans la nécessité d'imposer une nouvelle mesure pour cinq ans.

Règle du moindre droit : voir *Lesser duty rule*.

Rétroactivité : possibilité de percevoir des droits provisoires ou définitifs sur une période précédant la date de la décision. Cette période est généralement de quatre-vingt-dix jours.

Review : aux Etats Unis, enquête réalisée après l'imposition d'un droit définitif sur demande d'une partie intéressée, afin de calculer sur une année passée le montant effectif du dumping pratiqué et d'adapter le droit antidumping à ce dumping constaté.

Seuil de préjudice : voir marge de préjudice.

Valeur construite : prix fictif d'un produit reconstitué à partir des coûts de production majorés de frais généraux et d'un bénéfice considérés comme normaux. La valeur construite est la base de la valeur normale si les conditions commerciales ne sont pas jugées normales (ventes à perte importantes par exemple).

Valeur normale : valeur représentant le prix du produit destiné au marché intérieur. Si les conditions commerciales sont jugées normales, cette valeur est fondée sur le prix de vente au consommateur, sinon on a recours à une valeur construite ou éventuellement au prix à l'exportation vers un pays tiers. La valeur normale est avec le prix à l'exportation l'un des tenants de la discrimination de prix.

Bibliographie sommaire

Joël Boudant, *L'antidumping communautaire*, Travaux de la Commission pour l'Étude des Communautés Européennes, Economica, 1991

Patrick Messerlin, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Institut Français des Relations Internationales, Dunod, 1995

Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld, *International Economics : Theory and Policy*, Second Edition, Harper Collins Publishers Inc., 1991

Jean-Marc Siroën, Gérard Lafay, *Maîtriser le libre échange*, Economica 1994

Règlement CEE 2423/88 du Conseil du 11 juillet 1988 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté économique européenne, J.O.C.E. L209 du 2 août 1988

Règlement CEE 3283/94 du Conseil du 22 décembre 1994 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne, J.O.C.E. L349 du 31 décembre 1994

Rapports annuels de la Commission des Communautés Européennes au Parlement Européen sur les activités antidumping et antisubventions de la Communauté, années 1985 à 1994

U.S. Tariff Act de 1930, Titre VII Countervailing and Antidumping Duties

Code of Federal Regulations Volume 19 CFR §207, 353, 354

How the GATT affects US antidumping and countervailing-duty policy, Congress of the United States - Congressional budget office, septembre 1994

Remerciements

Nous tenons pour conclure à exprimer notre gratitude envers toutes les personnes, les administrations et les entreprises que nous avons rencontrées et sans qui ce travail n'aurait pu être mené à bout.

Nous remercions tout particulièrement MM. Richard ARMAND et Patrick KRON, ainsi que la société Péchiney, qui sont à l'origine du mémoire et nous ont donné les moyens de le réaliser, MM. Antoine MASSON, Bertrand de L'EPINOIS, Claude LECOQ et le Service des matières premières et du sous-sol, du Ministère de l'industrie, pour leur soutien, M. Henri PREVOT, qui nous a accompagné de ses conseils tout au long de l'étude.

Nous voulons également remercier spécialement Madame Inès VAN LIERDE de la Commission Européenne, Madame Marie-Hélène FORGET du poste d'expansion économique de Washington et M. Michel FIAT du syndicat Euroalliages pour les efforts particuliers qu'ils ont bien voulu faire pour nous.

Table des matières

| | |
|--|----|
| <u>Introduction</u> | 1 |
| <u>Première Partie: Dumping et commerce international</u> | 2 |
| A) Le dumping | 2 |
| 1) Définition | 2 |
| a) Le principe..... | 2 |
| b) Historique..... | 3 |
| c) Les autres dumpings..... | 3 |
| 2) Les raisons du dumping..... | 4 |
| a) Les conditions du dumping..... | 4 |
| b) Illustrations | 5 |
| c) Un modèle micro-économique du dumping | 6 |
| d) Les différents types de dumping..... | 8 |
| e) Le cas du dumping monétaire | 9 |
| 3) Exemples concrets de dumping | 9 |
| a) Le cas du magnésium | 9 |
| b) Le cas des cassettes audio et du dumping de long terme..... | 12 |
| c) Le cas des DRAM du Japon | 14 |
| 4) Bilan du dumping | 14 |
| a) Les conséquences du dumping..... | 14 |
| b) L'approche macro-économique..... | 16 |
| c) Le dumping est une pratique condamnable..... | 17 |
| B) L'antidumping et les autres instruments de politique commerciale | 18 |
| 1) Le GATT et les instruments de politique commerciale | 18 |
| a) Les principes du GATT..... | 18 |
| b) Les instruments de politique commerciale | 19 |
| c) Bilan chiffré des instruments de politique commerciale | 21 |
| 2) L'antidumping (tel que défini par le GATT)..... | 23 |
| a) Définition des mesures antidumping | 23 |
| b) Les conditions d'application des mesures antidumping..... | 24 |
| c) La détermination et le calcul de la marge de dumping | 25 |
| d) La détermination du préjudice | 28 |
| e) La mesure antidumping finale..... | 29 |
| f) Les procédures antidumping..... | 30 |
| g) Les évolutions des codes antidumping du GATT..... | 33 |
| C) L'antidumping idéal | 33 |

Deuxième Partie: L'Antidumping à l'épreuve des faits.....36

| | |
|--|-----|
| A) Les États Unis | 36 |
| 1) Les institutions en charge de la procédure..... | 36 |
| a) International Trade Commission (ITC)..... | 36 |
| b) Department of Commerce (DoC)..... | 37 |
| 2) Le déroulement de la procédure..... | 38 |
| a) L'enquête initiale..... | 38 |
| b) Les voies de recours..... | 47 |
| c) Analyse..... | 49 |
| 3) Révisions administratives et vieillissement des droits..... | 50 |
| a) Les révisions administratives..... | 50 |
| b) Le vieillissement de certains cas..... | 53 |
| 4) Conclusion..... | 54 |
| | |
| B) L'antidumping communautaire | 55 |
| 1) Les spécificités de l'antidumping communautaire..... | 55 |
| a) Introduction : le cadre européen..... | 55 |
| b) La prise en compte de l'intérêt communautaire..... | 56 |
| c) La règle du moindre droit..... | 59 |
| d) Caractéristiques techniques..... | 60 |
| e) La procédure et le processus de décision..... | 61 |
| f) La vie et la mort des procédures..... | 65 |
| 2) Les résultats..... | 67 |
| a) Problématique de l'efficacité des mesures antidumping..... | 67 |
| b) L'imposition de droits antidumping : une mesure efficace..... | 68 |
| c) Le cas des engagements..... | 74 |
| d) Les résultats globaux..... | 76 |
| e) Les imperfections de la procédure..... | 79 |
| 3) Les raisons profondes..... | 89 |
| a) Les différentes explications des dysfonctionnements..... | 89 |
| b) Les modalités de l'ingérence..... | 92 |
| c) La nature de l'ingérence..... | 95 |
| 4) La nouvelle réglementation..... | 101 |
| | |
| C) Résumé comparatif | 107 |

Troisième Partie: Quel avenir pour l'antidumping en Europe ?.....108

| | |
|--|-----|
| A) La nécessité de l'antidumping | 108 |
| 1) L'inventaire des critiques..... | 108 |
| 2) L'antidumping et les échanges..... | 111 |
| a) 1% des échanges est affecté..... | 112 |
| b) Négligeable, l'antidumping est-il nécessaire ?..... | 113 |

| | |
|--|-----|
| B) Au delà des problèmes techniques | 122 |
| 1) Le nouveau règlement est une bonne base..... | 123 |
| 2) Il reste à appliquer le droit..... | 123 |
| 3) Comment le faire appliquer ?..... | 124 |
| a) Le rôle des États..... | 124 |
| b) Les lobbies industriels..... | 125 |
| c) Le recours au contrôle juridictionnel..... | 125 |
| | |
| <u>Conclusion</u> | 128 |
| | |
| Lexique | 129 |
| | |
| Bibliographie sommaire | 132 |
| | |
| Remerciements | 133 |