



Bruxelles, le 10.4.2013
SWD(2013) 106 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 1225/2009 du Conseil 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 et le règlement (CE) n° 597/2009 du Conseil relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de la Communauté européenne

{ COM(2013) 192 final }
{ SWD(2013) 105 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 1225/2009 du Conseil 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 et le règlement (CE) n° 597/2009 du Conseil relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de la Communauté européenne

1. INTRODUCTION

La présente analyse d'impact présente la manière dont la Commission devrait aborder divers enjeux relatifs à sa politique de défense commerciale, qui n'a subi aucune réforme majeure depuis 1995. L'objectif principal de la Commission est de trouver des solutions pour rationaliser le système, en vue d'assurer l'efficacité et l'efficience maximales des instruments sans modifier l'équilibre actuel entre les différents intérêts des parties prenantes. Sur cette base, l'analyse d'impact examine trois options stratégiques.

La défense commerciale fait partie de l'ordre juridique établi par l'Organisation mondiale du commerce (OMC); ses membres peuvent y recourir en vertu de l'article VI du GATT de 1994, ainsi que des accords antidumping et antisubventions de l'OMC. Il n'est possible de recourir à la défense commerciale que si les conditions requises sont remplies et qu'une enquête conclut que les marchandises importées font l'objet de pratiques de dumping ou bénéficient d'une subvention et causent ou menacent de causer un préjudice important à l'industrie nationale. Toute mesure instituée ne peut dépasser le niveau de la marge de dumping ou de subvention constatée.

Outre les exigences minimales de l'OMC, le cadre de l'UE comprend des éléments supplémentaires, dénommés «OMC+», à savoir la règle du droit moindre qui permet d'imposer des droits inférieurs à la marge de dumping ou de subvention effective, ainsi que le critère de l'intérêt de l'Union. Ce critère consiste à examiner les intérêts de tous les opérateurs économiques de l'UE avant l'institution de mesures.

En 2006-2007, un processus de réforme a été engagé sous la forme d'un livre vert, mais a échoué en raison d'un manque de convergence entre les parties prenantes. Les principaux sujets de controverse concernaient la portée du critère de l'intérêt de l'Union et la définition de l'industrie de l'Union. Toutefois, en raison des nouveaux défis qui ont émergé dans l'environnement commercial au cours des dernières années, une nouvelle initiative a été lancée en octobre 2011.

Les éléments à l'appui de la présente initiative proviennent de l'expérience des services de la Commission, d'une étude réalisée par un consultant externe ainsi que de la consultation publique des parties prenantes réalisée via un questionnaire en ligne. Les parties prenantes, dont des associations professionnelles aux niveaux européen et national, l'industrie de l'Union, les importateurs, etc., ont soumis 310 réponses.

2. ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Des possibilités d'amélioration du système ont été relevées dans divers domaines en vue d'une meilleure adaptation à l'évolution constante de l'environnement commercial.

a) Transparence et prévisibilité non optimales

Le manque de transparence et de prévisibilité peut avoir une incidence sur la qualité des mesures prises et le traitement des parties prenantes. Dans certains cas, l'absence d'information avant l'annonce de la décision provisoire de la Commission et l'opacité des travaux des comités antidumping et antisubventions semblent poser problème. Certaines inégalités dans la diffusion des informations relatives à ces comités ont également été constatées. D'autres préoccupations ont été exprimées en ce qui concerne des questions plus techniques telles que le choix du pays analogue, le calcul de la marge de préjudice, l'analyse de l'intérêt de l'Union, la méthode utilisée pour les réexamens au titre de l'expiration des mesures, les versions non confidentielles des plaintes et observations, ainsi que les procédures de remboursement.

b) Mesures de rétorsion à l'encontre des utilisateurs des instruments de défense commerciale (IDC)

De plus en plus souvent, les producteurs de l'UE qui recourent ou envisagent de recourir aux IDC font face à des menaces de rétorsion directes et indirectes. À l'heure actuelle, les producteurs de l'UE redoutent de plus en plus les stratégies de rétorsion, auxquelles certains répondent en décidant de ne pas introduire ou de ne pas soutenir une plainte, de ne pas coopérer, ou même de cesser de coopérer à une enquête. Étant donné que les règlements de base en vigueur ne prévoient pas d'obligation de coopérer, la Commission peut ne pas disposer d'informations suffisantes pour poursuivre l'enquête. Les mesures de rétorsion de la part de pays tiers vont des contre-mesures concernant des produits identiques ou différents au chantage à caractère personnel.

c) Contournement des mesures

Le contournement risque de plus en plus de compromettre l'efficacité des mesures antidumping et antisubventions. Les pratiques de contournement consistent, entre autres, à modifier légèrement les produits ou à les classer de façon erronée, en vue de ne pas acquitter le droit. L'industrie de l'UE peine à déceler ces pratiques, car les informations pertinentes sont confidentielles et ne sont pas disponibles dans les statistiques officielles.

d) Subventions faussant les échanges et distorsions du marché des matières premières dans les pays tiers

Le subventionnement intervient lorsque les administrations publiques fournissent des aides financières à des sociétés, ce qui est considéré comme une forme de pratique commerciale déloyale plus grave encore que le dumping. Cependant, les procédures antisubventions sont plus rares que les procédures antidumping en raison de la difficulté de trouver des preuves de l'existence de subventions dans un pays tiers et de l'effet de la règle du droit moindre parallèlement aux procédures antisubventions et antidumping. Ainsi, dans la pratique, les pays tiers subventionnent souvent en toute impunité.

Des préoccupations ont également été exprimées en ce qui concerne les distorsions structurelles du marché des matières premières. Ces distorsions peuvent prendre la forme d'une subvention (par exemple, la fourniture d'énergie bon marché par les pouvoirs publics). Souvent, elles ne sont toutefois pas passibles de mesures compensatoires et doivent être examinées dans le contexte d'une procédure antidumping, par exemple lorsqu'il s'agit de différentes formes de restrictions à l'exportation ou du commerce de matières premières dans le cadre d'échanges spécialisés qui sont sous influence de l'État et auxquels l'accès des sociétés est restreint.

e) Qualité des données disponibles pour le processus décisionnel

Les enquêtes en matière de défense commerciale se fondent sur les informations communiquées par les parties intéressées, qui doivent remplir un questionnaire et autoriser les enquêteurs de la Commission à vérifier les données les concernant. Les données collectées sont souvent incomplètes en raison de la lourdeur et de la longueur de la tâche consistant à remplir les questionnaires dans des délais relativement brefs. Les PME ont encore plus de difficultés à respecter ces délais et omettent de fournir des informations pertinentes. C'est pourquoi les services de la Commission peuvent se retrouver avec un tableau incomplet de la situation.

f) Accès des PME aux IDC

Le recours aux IDC n'est pas aisé pour les PME, car la collecte des éléments de preuve requis est coûteuse et demande des ressources considérables.

g) Lacunes dans les pratiques de réexamen

Actuellement, les réexamens au titre de l'expiration des mesures permettent soit l'abrogation du droit, soit son maintien au même niveau. Cependant, lorsque des mesures sont en vigueur depuis plus de 10 ans et qu'il est procédé à un deuxième ou troisième réexamen au titre de leur expiration, les conditions du marché sont susceptibles d'avoir changé et une modification du niveau des droits peut s'avérer appropriée.

Un autre point à traiter est le remboursement des droits perçus au cours de la période de réexamen, lorsqu'il ressort de l'enquête de réexamen que le droit doit être abrogé.

h) Révision de certaines dispositions des règlements de base

Depuis les dernières modifications importantes apportées aux règlements de base en 1995, l'Organe de règlement des différends de l'OMC et la Cour de justice de l'Union européenne ont rendu plusieurs décisions qui doivent être transposées dans les textes législatifs de base. En outre, certains points qui ont été soulevés concernant l'application des IDC doivent être clarifiés.

i) Prise en compte inadéquate des chaînes de valeur

Il a été avancé que les IDC ne tiennent pas compte des chaînes de valeur mondiales. Selon la définition figurant dans la législation en vigueur (en conformité avec les règles de l'OMC), l'industrie de l'Union est uniquement constituée des sociétés qui produisent physiquement dans l'UE, ce qui prive les importateurs finaux de leur titre de «producteur national (de l'Union)».

j) Délai entre l'apparition du préjudice et l'institution de mesures

La période qui s'écoule entre l'ouverture d'une procédure et l'imposition de droits provisoires est plus longue dans l'UE que dans d'autres pays qui recourent à des IDC. Ce fait, ajouté à la complexité de la collecte des informations nécessaires, diminue considérablement l'effet dissuasif des IDC.

k) Durée des mesures de défense commerciale

Les mesures de défense commerciale restent normalement en vigueur pendant cinq ans. Elles peuvent être prolongées pour une période supplémentaire de cinq ans à la suite d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures. Le nombre de réexamens au titre de l'expiration des mesures est illimité et, partant, il en va de même pour la durée globale de mesures de défense commerciale. Les producteurs de l'UE sont favorables à la pratique actuelle. Les importateurs

se plaignent toutefois de l'absence de bien-fondé des mesures qui restent en vigueur pendant 10 ans ou plus.

3. OBJECTIFS

(1) Objectifs généraux

- (a) Contribuer à des échanges commerciaux libres et équitables dans le monde
- (b) Favoriser la croissance économique, les avantages pour le consommateur et les retombées positives sur le marché du travail
- (c) Rétablir des conditions commerciales équitables

(2) Objectifs spécifiques

- (a) Créer un environnement commercial dans lequel les entreprises de l'UE (et, partant, leurs salariés) soient en mesure de faire face à la concurrence sur la base de leurs véritables avantages concurrentiels et faire en sorte qu'elles puissent faire pleinement usage des instruments juridiques à leur disposition pour rétablir des conditions de concurrence équitables
- (b) Permettre aux utilisateurs et aux consommateurs de tirer parti des importations sur la base des véritables avantages concurrentiels des fournisseurs étrangers
- (c) Accroître la confiance de toutes les parties prenantes, y compris des petites et moyennes entreprises, et leur sensibilisation au système des IDC de l'UE
- (d) Améliorer le niveau de coopération de toutes les parties concernées par des procédures de défense commerciale
- (e) Préserver l'équilibre actuel des intérêts entre les producteurs et les importateurs

(3) Objectifs opérationnels

- (a) Accroître la transparence et la prévisibilité
- (b) Prévenir les mesures de rétorsion
- (c) Garantir l'efficacité et le contrôle de l'application
- (d) Faciliter la coopération
- (e) Optimiser les pratiques de réexamen
- (f) Accroître la sécurité juridique (codification)

4. OPTIONS STRATÉGIQUES

Option stratégique n° 1: statu quo. La première option consisterait à maintenir la situation actuelle, sans modifier la législation ni les pratiques en vigueur.

Option stratégique n° 2: la deuxième option proposerait une intervention spécifique pour chaque problème relevé (et retenu), avec des solutions alternatives dans un nombre limité de cas.

Option stratégique n° 3: la troisième option consisterait en un paquet d'interventions spécifiques, examinées dans le cadre de l'option 2, dont l'incidence globale devrait être positive et qui ne changeraient pas l'équilibre des intérêts entre les producteurs et les importateurs.

5. Analyse d'impact

Option 1 – statu quo.

Bien que le statu quo soit probablement l'option préférée de certaines parties prenantes, l'inaction ne permettrait de résoudre aucun des problèmes relevés. Cette option aurait une incidence économique négative limitée. Elle entraînerait une augmentation de la charge administrative et, par conséquent, une augmentation de la charge de travail de l'ensemble des parties concernées. L'absence de lignes directrices complémentaires concernant certains aspects techniques des enquêtes et la nécessité de clarifier certaines questions juridiques peuvent entraîner une hausse du nombre de contentieux. Cette option ne permettrait pas de s'attaquer aux mesures de rétorsion, qui constituent un phénomène plus récent. À long terme, l'inaction peut également entraîner certaines conséquences négatives limitées dans les domaines social et environnemental.

Option 2 – interventions spécifiques pour traiter les problèmes particuliers relevés.

Cette option analyse l'incidence de chaque intervention spécifique proposée en vue de résoudre les problèmes particuliers relevés. Dans un nombre limité de cas, des solutions alternatives, dont l'incidence individuelle est également analysée, sont proposées. Alors que l'effet de ces interventions peut s'avérer considérable en ce qui concerne les problèmes spécifiques abordés, l'incidence globale de l'option 2 sur les flux commerciaux devrait être marginale et aucune conséquence sociale et environnementale notable n'est attendue.

Option 3 – option du paquet.

Le paquet proposé dans le cadre de l'option 3 comprend notamment une «**clause d'expédition de trois semaines**», c'est-à-dire une période de grâce pendant laquelle des droits ne sont pas imposés. Les importateurs disposeraient ainsi de trois semaines pour s'adapter avant l'imposition de droits provisoires. En outre, les droits perçus au cours d'une enquête de réexamen au titre de l'expiration des mesures seraient remboursés en cas d'abrogation du droit. Les deux propositions auraient une incidence positive limitée sur les importateurs.

L'incidence négative sur les producteurs de l'Union serait limitée, puisqu'une période de trois semaines est insuffisante pour passer un grand nombre de commandes supplémentaires ou procéder à un stockage massif. Le remboursement des droits ne devrait pas avoir d'incidence négative sur les producteurs de l'Union, étant donné que les mesures restent en vigueur pendant toute la période de réexamen.

La **non-application de la règle du droit moindre** dans les cas de subventionnement ou de distorsions structurelles du marché des matières premières entraînerait une hausse des droits et pourrait donc avoir une incidence sur les coûts supportés par les importateurs et les consommateurs finaux. Dans le même temps, une telle hausse des droits offrirait un peu de répit aux producteurs de l'Union qui pâtissent de pratiques déloyales et dissuaderait les administrations publiques et les exportateurs de pays tiers de se livrer à des pratiques de distorsion commerciale.

L'option 3 envisage la possibilité d'**ouvrir une procédure d'office** et d'obliger les producteurs de l'Union à coopérer dans les cas de rétorsion. Il serait ainsi possible d'améliorer la capacité des producteurs de l'Union de rechercher une protection tout en réduisant leur exposition aux conséquences économiques des pratiques de rétorsion. S'agissant des PME, un bureau d'assistance optimisé les aiderait à mieux comprendre et aborder les procédures de défense commerciale.

Dans l'ensemble, l'**effet sur les flux commerciaux** devrait être minime. Les **incidences sociales et environnementales** seront également limitées, mais positives, c'est-à-dire que l'option 3 contribuerait à limiter les pertes d'emplois dans l'UE.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Option 2

Dans la mesure où elle traite les problèmes particuliers relevés, l'option 2 permettrait d'atteindre certains des objectifs opérationnels et de réaliser partiellement certains des objectifs spécifiques. Toutefois, du fait de son manque de cohérence, elle ne contribuerait pas de manière significative à la réalisation des objectifs généraux. Cette approche individuelle risque également de créer un déséquilibre entre les intérêts des producteurs et des importateurs.

Option 3

Cette option contribue pleinement ou partiellement à chacun des objectifs généraux. En plus de dissuader les opérateurs de se livrer à des pratiques de distorsion commerciale et d'engager des mesures de rétorsion, elle participe également au rétablissement de conditions de concurrence équitables. Enfin, elle maintient l'équilibre entre les intérêts des parties prenantes. En résumé, l'option 3 répond à tous les objectifs spécifiques et contribue de manière significative à la réalisation de l'ensemble des objectifs généraux.

7. Suivi et évaluation

En vue de l'évaluation de l'incidence et de l'efficacité de la présente initiative, des indicateurs permettant de suivre le développement du système des IDC de l'UE ont été élaborés. Il est suggéré d'utiliser 2013 comme année de référence et de recourir à une période d'évaluation couvrant au moins les trois années suivant l'entrée en vigueur des modifications proposées.