

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/ADP/IG/W/9

30 avril 1998

(98-1757)

Comité des pratiques antidumping  
Groupe informel de l'anticoncontournement

Original: anglais

## THEME 1 - QU'EST-CE QUE LE CONTOURNEMENT?

### Communication du Japon

Le Secrétariat a reçu le 28 avril 1998 la communication ci-après de la Mission permanente du Japon.

#### 1. Décision ministérielle sur l'anticoncontournement

Dans la Décision ministérielle sur l'anticoncontournement, adoptée par le Comité des négociations commerciales le 15 décembre 1993, il est dit qu'"il est souhaitable que des règles uniformes puissent être applicables" en ce qui concerne les mesures anticoncontournement. D'après les points de vue exprimés par les parties au cours des négociations du Cycle d'Uruguay, il est évident qu'il faut entendre par "règles uniformes" l'établissement de règles visant à déterminer si des mesures anticoncontournement peuvent être appliquées par les Membres, et dans quelles circonstances. On pourrait, parmi ces "règles uniformes" en prévoir une interdisant l'application de droits antidumping en dehors des disciplines et procédures prévues dans le texte actuel de l'Accord antidumping. Le Groupe informel de l'anticoncontournement, en procédant à l'examen de cette question, ne devrait pas voir dans son mandat l'idée qu'il était chargé d'établir des règles uniformes afin d'"empêcher que des mesures antidumping ne soient éludées". Cette idée présuppose à tort que les mesures anticoncontournement sont nécessaires et conformes au GATT de 1994 et à l'Accord antidumping. Une telle présomption amènerait le Groupe à élaborer prématurément une nouvelle règle destinée à régir ce que certains Membres considèrent comme le contournement. Il vaudrait mieux commencer par la question fondamentale qui est de définir ce qu'est le contournement.

#### 2. Renforcement de la mondialisation et inopportunité de l'élargissement du champ de l'Accord antidumping

Les mesures commerciales restrictives à la frontière sont pour l'essentiel prohibées et ne sont admises que dans des cas précis, c'est-à-dire lorsque les dispositions des Accords de l'OMC sont applicables à titre de dérogation temporaire aux autres règles de l'OMC. Comme il a été dit au Groupe de travail du commerce et de la politique de la concurrence, l'application généralisée de mesures commerciales restrictives à la frontière, comme les droits antidumping, fausse inévitablement la concurrence entre les importations et les produits nationaux en éliminant les importations ou en réduisant le volume. Ces mesures risqueraient de réduire à néant les efforts que nous avons déployés pendant des décennies pour abaisser les obstacles tarifaires et non tarifaires. Le Groupe devrait donc peser mûrement toute suggestion visant à élargir le champ d'application de l'Accord antidumping.

Elargir le champ de l'Accord antidumping de façon à restreindre les activités commerciales normales, qui seraient susceptibles d'être soumises à des mesures unilatérales anticoncontournement de la part de certains Membres, va à contre-courant de la tendance généralisée à un meilleur accès aux marchés et une mondialisation accrue de la production et du commerce, comme un Membre l'a précisément fait ressortir à la dernière réunion. Les possibilités d'imposer des mesures antidumping sur les exportations accompagnées d'énormes profits sur un marché diminuent à mesure que la mondialisation de la production et du commerce s'intensifie, que les marchés sont plus ouverts et que les activités des entreprises débordent de plus en plus les frontières, attisant la concurrence sur tous les marchés. Les mesures antidumping, qui imposent des conditions de concurrence différentes aux produits importés et aux produits nationaux, sont donc de moins en moins justifiées en tant que mesures commerciales correctives. Elargir le champ de l'Accord antidumping ne serait pas opportun face à la mondialisation.

3. Cadre analytique pour l'élaboration de règles concernant l'application de mesures anticoncontournement

Le débat visant à déterminer s'il y a lieu de fixer des règles concernant l'application de mesures anticoncontournement devrait s'appuyer sur un cadre analytique. Lorsque le Groupe examinera les éventuelles définitions ou exemples de "contournement" et "mesure(s) anticoncontournement" proposées, il serait bon qu'il prenne en compte les facteurs analytiques ci-après, c'est-à-dire qu'il détermine:

- si les définitions, règles et procédures prévues dans le texte actuel de l'Accord antidumping s'appliquent aux exportations dites "de contournement";
- si l'application d'une mesure anticoncontournement aux exportations "de contournement" peut être contraire aux dispositions de procédure de l'Accord antidumping;
- s'il existe des possibilités d'appliquer des mesures anticoncontournement aux activités commerciales légitimes; et
- s'il est injustifié de considérer, en l'absence d'une constatation de dumping et de dommage en bonne et due forme, que les exportations de contournement se traduisent aussi par des ventes à des prix de dumping et causent un dommage à la branche de production nationale.

Lorsqu'on examinera les définitions et les exemples, si la réponse à l'une de ces questions est affirmative, des mesures anticoncontournement ne seront pas applicables.

4. Définition du contournement à partir d'exemples

Les exemples de contournement ont un intérêt s'ils permettent au Groupe de décider si des mesures anticoncontournement doivent être autorisées, et dans quelles conditions. Or, les exemples présentés jusqu'ici par d'autres Membres n'ont pas fait apparaître la nécessité de règles additionnelles concernant le contournement. Les cas considérés peuvent être résolus de manière satisfaisante en appliquant les règles existantes de l'OMC, dont l'Accord antidumping, qui n'autorisent pas les Membres à appliquer unilatéralement des règles additionnelles.

i) Modifications mineures

L'une des catégories d'exemples proposée par les Membres concerne des modifications mineures apportées à une marchandise relevant de la définition d'un produit. Or, ces exemples ne permettraient pas de conclure qu'il y a lieu d'élaborer et d'appliquer des mesures

anticonournement spéciales. Un produit contenant du nickel à 98,5 pour cent peut être ou non similaire à un produit contenant du nickel à 99 pour cent. Il s'agit là d'une détermination factuelle, qui dépend de facteurs comme la question de savoir si le nickel à 98,5 pour cent et le nickel à 99 pour cent sont interchangeables. Lorsque deux produits sont similaires, il existe toujours la possibilité de définir avec précision les produits visés de façon que l'enquête initiale englobe des produits comportant des modifications mineures.

En fait, le nickel à 98,5 pour cent et le nickel à 99 pour cent (contenant moins de 1,5 pour cent de cobalt) sont classés dans des lignes tarifaires différentes dans le SH, qui n'ont rien à voir avec la légère différence de degré de pureté du métal. Le nickel à 99 pour cent est nécessaire pour fabriquer de l'acier inoxydable, le nickel à 98,5 pour cent est surtout utilisé pour la fabrication de soupapes. Il est nécessaire dans ce cas de procéder à des enquêtes antidumping distinctes.

On peut citer d'autres exemples dans lesquels une légère différence du degré de pureté donne des produits différents, ainsi que des producteurs différents, des utilisations différentes et des marchés différents. Les barres en acier d'une teneur en carbone de 0,25 pour cent servent généralement à la fabrication de boulons ou d'écrous, celles qui sont d'une teneur en carbone de 0,25 à 0,6 pour cent à la fabrication de poutres, d'arbres et vilebrequins et celles qui sont d'une teneur en carbone de 0,6 pour cent à la fabrication d'outils industriels. Le propylène à 99 pour cent sert de matière première pour la fabrication de matières plastiques et le propylène à 95 pour cent sert de matière première pour l'industrie chimique.

Ces exemples de modifications mineures montrent combien il est important de définir avec précision les produits visés avant de procéder à la détermination de l'existence d'un dommage. Si un Membre élargit la portée de la définition d'un produit en prenant des mesures anticonournement longtemps après l'établissement de la détermination initiale de l'existence d'un dommage, cela signifie que la détermination de l'existence d'un dommage était fondée sur des renseignements incomplets touchant les importations et la production nationale du produit dont la définition a été élargie. Cette décision initiale fondée sur des renseignements incomplets est contraire aux dispositions de l'article 3 de l'Accord antidumping. Même dans le cas d'un nouveau produit mis au point après la décision initiale, il n'y a aucune raison de penser que les impératifs en matière de prix et les facteurs qui permettent d'établir l'existence d'un dommage soient les mêmes que pour le produit qui a fait l'objet de l'enquête. Il se peut, par exemple, que le nouveau produit soit obtenu à moindre prix grâce à l'amélioration de la productivité due à l'innovation. On ne devrait donc pas partir du principe qu'un nouveau produit, mis au point après la décision initiale, doit être assujéti aux mêmes constatations en matière de dumping et de dommage.

Un autre exemple de la première catégorie concerne un produit ayant subi une transformation plus poussée (comme le sel transformé en solution saline). Or ces exemples ne permettent pas de conclure qu'il est approprié d'élaborer et d'appliquer des mesures spéciales anticonournement et sont contraires aux dispositions de l'Accord antidumping. Un produit ayant subi une transformation plus poussée, comme une solution saline, sera souvent différent de l'intrant, comme le sel. C'est ce que confirme le fait qu'il existe des utilisations différentes (assaisonnement dans un cas et solution pour verres de contact dans l'autre), des clients différents et des circuits de distribution différents, pour le sel et pour la solution saline. Imposer des droits antidumping sur les importations de solution saline sans avoir examiné préalablement s'il y avait dumping et conclu à l'existence d'un dommage, même si ces formalités ont été effectuées pour le sel, serait contraire à des dispositions-clés de l'Accord antidumping. Le texte actuel de l'Accord antidumping autorise l'ouverture d'une enquête

distincte concernant les importations de solution saline. Il n'y a aucune raison d'adjoindre des procédures et des dispositions additionnelles à l'Accord antidumping pour de tels cas.

ii) Assemblage dans un pays tiers ou assemblage dans le pays importateur

La deuxième catégorie d'exemples concerne ce que certains Membres ont appelé l'"assemblage dans un pays tiers" ou "assemblage dans un pays importateur". La tendance à la mondialisation de la fabrication fait qu'un producteur peut transférer sa production dans un autre pays pour toute une série de raisons commerciales tout à fait étrangères à une procédure antidumping, parmi lesquelles des variations des coûts de la main-d'oeuvre, des fluctuations des taux de change et l'augmentation des ventes dans une certaine région du monde (parce que l'assemblage du produit se fait désormais dans le pays tiers). La possibilité que d'autres facteurs que la procédure antidumping amènent les fabricants à modifier la structure de leurs opérations de production à l'échelle mondiale n'est pas envisagée dans ces exemples.

La deuxième catégorie d'exemples pourrait en outre inciter des Membres à "contourner" les dispositions de procédure de l'Accord antidumping. Lorsque les importations de pièces détachées augmentent sous l'effet de la création d'une industrie d'assemblage, une détermination concluant à l'existence d'un dommage dû à l'importation de ces pièces détachées doit être rendue avant d'imposer des droits antidumping, car il se peut que les importations et la "branche de production nationale" qui doivent faire l'objet de l'enquête sur le dommage soient radicalement différentes.

Par exemple, l'industrie de l'emboutissage, qui fabrique des pièces de charnières de portes en acier est généralement très différente des industries spécialisées dans le montage, la peinture et la vente de charnières de portes finies. Il pourrait exister pour les pièces de charnières de portes en acier un marché indépendant original par rapport au marché des charnières de portes finies dans le pays importateur. Il n'y a donc aucune raison de penser que les importations de pièces détachées font l'objet d'un dumping, même si c'est le cas des produits finis. L'enquête en matière de dumping concernant les pièces détachées comporte une comparaison entre le prix de vente sur le marché intérieur et le prix de vente à l'exportation. Le texte actuel de l'Accord antidumping autorise l'ouverture d'une enquête distincte pour les importations de pièces détachées. Il n'y a aucune raison d'élaborer des procédures et des dispositions additionnelles pour les importations de pièces détachées, puisque l'Accord antidumping prévoit déjà le cas.

Si l'assemblage a lieu dans un pays tiers, le produit importé pourrait et devrait faire l'objet d'une enquête antidumping distincte. L'Accord antidumping n'interdit pas l'ouverture d'une enquête sur les importations en provenance du pays tiers, et des procédures spéciales applicables au contournement ne seraient donc pas nécessaires.

iii) Transbordement dans un pays tiers

La troisième catégorie d'exemples concerne le transbordement des produits finis dans un pays tiers. Transbordement signifie uniquement ici s'arrêter "en passant" dans un pays tiers pour faire relâche ou pour le soutage, etc. Ces cas entrent dans le champ d'application des règles actuelles de l'OMC, dont l'Accord antidumping, puisque le pays d'exportation initial reste le même si les produits sont simplement transbordés dans un pays tiers. Il n'est donc pas nécessaire d'adjoindre des procédures additionnelles à l'Accord antidumping pour les cas de transbordement puisque toute constatation de dumping quelle qu'elle soit impliquant le pays d'exportation initial s'appliquera aux importations transbordées dans un pays tiers. Si le transbordement se fait sous couvert d'une déclaration trompeuse dans laquelle le pays tiers est

présenté comme étant le pays d'exportation initial, le cas correspond à la quatrième catégorie d'exemples ci-après.

iv) Fraude douanière

La quatrième catégorie d'exemples concerne la fraude douanière due à de fausses déclarations de l'origine ou de la position tarifaire. Le Japon reconnaît que cela constitue un cas de contournement, comme il l'a précisé dans sa communication du 24 octobre 1997, qui peut être résolu par application des autres dispositions des Accords de l'OMC.

5. Conclusion

Les exemples ci-dessus ne sont pas des exemples de contournement convaincants et ils ne permettent pas de conclure à la nécessité d'adopter des règles spéciales anticontournement. En dehors des déclarations frauduleuses relatives à l'origine, qui seraient vraisemblablement traitées de la même manière que le produit soit ou non assujéti à des droits antidumping, on ne peut pas parler de cas de contournement de l'imposition de droits antidumping à propos de ces exemples. L'Accord antidumping contient des dispositions qui peuvent être invoquées pour déterminer si les produits devraient être soumis à des droits antidumping dans tous les cas ci-dessus. Considérer ces cas comme des cas de contournement et suggérer l'adoption de règles spéciales pour de telles exportations équivaldraient à contourner les procédures prescrites dans l'Accord antidumping avant d'autoriser l'application de mesures antidumping.

Par ailleurs, définir le contournement sur la base de critères spécifiques plutôt qu'à partir d'exemples paraît difficile. On voit mal comment arrêter des critères qui seraient applicables dans pratiquement tous les cas et permettraient de faire une distinction satisfaisante entre de prétendus actes de contournement et l'activité commerciale légitime.

---