

N° 237

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 décembre 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, pour une **politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe BONNECARRÈRE et Daniel RAOUL,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'Union européenne est un acteur majeur du commerce international. Les échanges commerciaux doivent avoir un impact essentiel pour la croissance et l'emploi. Dans l'industrie manufacturière européenne, un emploi sur sept (soit quelque 30 millions) est soutenu par les exportations.

Au-delà des importations d'énergie et de matières premières, la production européenne repose aussi sur des biens d'équipement et composants divers qui globalement représentent 80 % des importations dans l'Union.

L'Union européenne et ses États membres ont toujours favorisé un système d'échanges ouverts mais régulés. Depuis 2009 et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la politique commerciale, compétence exclusive de l'Union, est mise en œuvre par la Commission, sous l'impulsion politique du Conseil, donc de ses États membres.

Renforcer la défense commerciale de l'Union européenne

Si l'Union a, depuis le début, largement joué le jeu de l'ouverture de ses marchés de biens et services, elle se trouve aujourd'hui confrontée, de la part de certains de ses partenaires majeurs, à des pratiques commerciales déloyales, qui faussent lourdement les conditions d'une concurrence équitable.

Pour contrer ces attitudes qui impactent très négativement les effets positifs attendus des échanges internationaux, l'OMC a depuis longtemps institué un certain nombre d'outils de défense commerciale contre de telles pratiques ; tout particulièrement contre le *dumping* ou le recours massif aux subventions publiques qui pèse sur les prix des produits exportés.

L'Union européenne a intégré dans sa réglementation ces instruments de défense commerciale reconnus internationalement, mais en se donnant une marge d'action la conduisant trop souvent à une attitude de retenue et de défense minimale, qui risquent progressivement d'affecter ses propres intérêts économiques.

L'élément emblématique de cette attitude est l'application – pratiquée par la seule Union européenne – de la règle du « droit moindre ».

En vertu de cette règle, au moment de calculer le montant d'un droit *antidumping* contre un produit donné, la Commission peut instituer un droit correspondant soit au *dumping* constaté, soit au préjudice industriel causé par le *dumping* concerné. La Commission opte le plus souvent pour le droit le moins élevé (droit moindre), réduisant d'autant l'effet protecteur et dissuasif de la mesure.

Dès 2013, la Commission a proposé d'actualiser et de renforcer ses instruments de défense commerciale, proposant, entre autres mesures, de

revenir, en partie, sur les modalités de mise en œuvre de cette règle du droit moindre.

Au sein du Conseil, les États membres n'avaient pas été en mesure de s'accorder depuis 2013. Une moitié d'entre eux s'opposant à l'autre moitié. Le mardi 13 décembre, un accord a cependant été finalement trouvé.

Par ailleurs, et dans le cadre de l'application du protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC conclu en 2001, l'Union européenne doit impérativement aménager les conditions de détermination de cas de *dumping* provenant d'entreprises de ce pays ainsi que les conditions de calcul des droits à leur rencontre.

Cette nouvelle méthode de calcul *antidumping*, qui fait l'objet par la Commission d'une proposition de règlement en date du 9 novembre dernier, ne confère pas à la Chine le statut d'« économie de marché » – ce qu'elle n'est manifestement pas. Tirant cependant les conséquences juridiques de l'expiration le 11 décembre 2016 d'une disposition centrale du protocole d'adhésion, la Commission préconise un nouveau système de calcul de la « valeur normale » d'un bien.

La Commission, analysera les coûts déclarés de fabrication – coût de l'énergie, des matières premières. Ces coûts étant souvent faussés du fait de l'intervention massive de l'État dans la fixation artificielle des prix et dans le fonctionnement des entreprises. La Commission publiera ces rapports.

Par ailleurs, en cas de mise à jour, durant une enquête pour concurrence déloyale, de l'existence de subventions ou d'aides d'État accordant des avantages indus à l'exportateur, la Commission sera fondée à instituer un droit compensateur.

En second lieu, l'Union européenne doit agir plus efficacement pour obtenir, de la part de ses partenaires commerciaux, une **meilleure réciprocité dans l'ouverture de ses marchés publics**.

Aujourd'hui, près de 85 % des commandes publiques de l'Union européenne sont accessibles aux soumissionnaires de pays tiers, contre 32 % aux États-Unis et 28 % au Japon. Les difficultés principales rencontrées dans le cadre de la négociation du PTCI portent notamment sur ce sujet.

En 2012, à l'initiative de M. Simon Sutour, alors président de la commission des affaires européennes, le Sénat avait déjà adopté une résolution européenne sur la réciprocité dans l'ouverture des marchés publics.

Pour inciter ses partenaires à une meilleure réciprocité en la matière, la Commission a proposé, le 29 janvier dernier, la mise en place d'un **instrument international sur les marchés publics**.

Son dispositif prévoit notamment qu'en cas de discrimination avérée à l'égard de soumissionnaires européens dans un pays tiers, la Commission pourra, en dernier recours, décider que le prix des offres de ce pays soit substantiellement renchéri. Pour éviter cette rétorsion par le prix, le pays concerné serait incité à mettre un terme à ses pratiques discriminatoires. L'enjeu est économiquement d'importance pour les PME européennes qui

n'ont pas la capacité de s'implanter dans un pays pratiquant ce type de discriminations.

Enfin, la présente proposition de résolution européenne aborde le sujet sensible de **l'effet extraterritorial de certaines législations nationales**.

Ce thème n'a *a priori* pas de lien direct avec la politique commerciale. Pour autant, dans le cadre des négociations bilatérales de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis, la nécessaire confiance entre partenaires est affectée par cette situation. C'est pourquoi les auteurs de la proposition souhaitent l'intégrer dans une démarche d'ensemble qui entend voir l'Union européenne se doter des moyens de se prémunir contre une pratique très souvent contraire au droit international.

Au demeurant, un outil règlementaire européen existe, qui pourrait utilement prospérer si le Conseil en était d'accord, ce qui semble à ce jour hors de portée.

En effet, dès 1996, un règlement proposait « *la protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant* ». Ce texte a été repris en 2015 par la Commission aux fins d'une codification formelle de son dispositif, sans en modifier la substance particulièrement offensive.

Les conditions de l'application extraterritoriale de certaines législations américaines (anti-terrorisme, anticorruption, violation d'embargos) sont complexes. Les critères de rattachement territorial sont souvent par trop extensifs. Ainsi la qualité de « *US person* », physique ou morale, impliquée, directement ou non, de près ou de loin, dans une opération commerciale ou une transaction financière incriminée peut justifier la poursuite d'une entreprise étrangère par la justice américaine, aboutissant souvent à une lourde pénalité financière.

Actuellement la principale interrogation porte sur les options ouvertes aux entreprises françaises ou européennes après la levée - éventuellement réversible - des principales sanctions contre l'Iran à la suite de l'accord conclu à Vienne le 14 juillet 2015.

La plupart des sanctions européennes ont été levées le 16 janvier dernier pour l'essentiel des secteurs économiques (hors nucléaire iranien). Les États-Unis ont également suspendu les sanctions dites « secondaires » visant des opérateurs non américains ayant des activités en Iran ou en lien avec l'Iran. En revanche des sanctions « primaires » concernant des opérateurs américains demeurent dans le cadre de l'embargo décidé au titre de la lutte antiterroriste. Confrontées à un risque de poursuites, beaucoup de partenaires américains (banques, assureurs...) d'opérateurs européens se tiennent prudemment à l'écart, compromettant l'engagement de tout projet économique ou commercial.

Dans ce cas de figure, l'instauration d'un cadre permanent de coopération et de dialogue entre les autorités américaines et un interlocuteur européen existant, soit le Service européen d'action extérieure (SEAE) ou l'actuel Office européen de lutte antifraude (OLAF), en permettant de clarifier préventivement les risques légaux encourus, serait de nature à faciliter le

réengagement de nos entreprises dans ce pays, ou dans les autres pays objets de sanctions internationales tant européennes qu'américaines (Russie).

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
POUR UNE POLITIQUE COMMERCIALE ASSURANT
LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES DE
L'UNION EUROPÉENNE**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la communication (COM (2013) 191 final) du 10 avril 2013 de la Commission au Conseil et au Parlement européen « *relative à la modernisation des instruments de défense commerciale : adapter les instruments de défense commerciale aux besoins actuels de l'économie européenne* »,
- ④ Vu la communication de la Commission (COM (2016) 690 final) au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil du 18 octobre 2016 « *Vers une politique commerciale solide de l'Union européenne au service de l'emploi et de la croissance* »,
- ⑤ Vu la proposition de règlement européen du Conseil (COM (2013) 192 final) du 10 avril 2013 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,
- ⑥ Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil du 9 novembre 2016 modifiant le règlement (UE) 2016/1036 relatif à la *défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres* de l'Union européenne et le règlement (UE) 2016/1037 relatif à la *défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres* de la Commission européenne,

- ⑦ Vu la résolution européenne du Sénat n° 38 du 26 novembre 2012 sur la *réciprocité dans l'ouverture des marchés publics*,
- ⑧ Vu la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 34 final) du 29 janvier 2016 *concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers*,
- ⑨ Vu le règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 « *portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant* »,
- ⑩ Vu la proposition de règlement (COM (2015) 048 final) du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2015 « *portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant* », portant refonte du règlement de 1996,
- ⑪ Rappelant que l'ouverture commerciale et la facilitation des échanges ne peuvent avoir d'impact positif sur la croissance et l'emploi que sous la réserve qu'ils soient loyalement exécutés et régulés ;
- ⑫ Considérant les situations de surcapacités mondiales existant dans de nombreux secteurs industriels, singulièrement dans la sidérurgie ;
- ⑬ Estimant nécessaire que l'Union européenne mette en œuvre tous les instruments de défense commerciale dont elle dispose de façon à protéger ses intérêts économiques et ceux de ses États membres ;
- ⑭ Constatant le profond déséquilibre dans le degré d'ouverture des marchés publics entre l'Union européenne d'une part et la plupart de ses principaux partenaires commerciaux d'autre part ;

- ⑮ Estimant que le rétablissement d'une réciprocité équitable en ce domaine constituerait une opportunité économique importante, en particulier pour les PME européennes ;
- ⑯ Soulignant le caractère souvent contraire aux règles internationales de l'application extraterritoriale de certaines législations nationales et leur impact négatif durable sur les activités économiques et commerciales, en particulier d'entreprises européennes ;
- ⑰ Encourage le Gouvernement français à promouvoir au Conseil l'adoption rapide des propositions de la Commission destinées, d'une part, à moderniser les instruments de défense commerciale et, d'autre part, à tirer les conséquences juridiques de certaines dispositions du protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC en prévoyant une nouvelle règle générale de calcul des droits anti-dumping ;
- ⑱ Se félicite de ce que la proposition de compromis obtenue en particulier en ce qui concerne le recours à la règle du droit moindre ait pu faire l'objet d'un premier accord au Conseil ; cette proposition permettra une protection accrue des économies européennes contre les pratiques commerciales déloyales ;
- ⑲ Invite le Gouvernement français à agir au sein du Conseil pour promouvoir l'adoption de l'instrument international sur les marchés publics proposé par la Commission, permettant une meilleure réciprocité dans l'ouverture aux soumissionnaires européens des commandes publiques des pays partenaires de l'Union;
- ⑳ Invite le Gouvernement français à œuvrer au sein du Conseil pour l'adoption de la proposition de règlement tendant à bloquer les effets extraterritoriaux de certaines législations nationales ;
- ㉑ Propose que, parallèlement à la mise en place de règles protectrices contre de tels effets extraterritoriaux, soit envisagée par le Conseil un cadre permanent de dialogue et de coopération entre l'Union européenne et les États-Unis, afin de clarifier les règles juridiques respectives liées à la mise en œuvre et la gestion des sanctions internationales respectives et de faciliter, en conséquence, le développement des activités économiques et commerciales européennes dans les pays concernés.

- ② Invite le gouvernement à continuer de promouvoir, auprès de la Commission européenne et au sein du Conseil, une nécessaire politique de transparence et d'information en matière de politique commerciale, en particulier vis-à-vis des Parlements nationaux.