

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Michel PONIATOWSKI sur la proposition de règlement (C.E.E.) du Conseil relative à l'harmonisation et à la rationalisation des procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale, et portant modification des règlements du Conseil applicables en la matière (n° E-3),

Par M. François BLAIZOT,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moynard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Ruhan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir le numéro :

Sénat : 205 (1992-1993).

Commerce extérieur.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 7 |
| I. LA POLITIQUE DE DÉFENSE COMMERCIALE EUROPÉENNE | 7 |
| A. LE CONTENU DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE COMMERCIALE EUROPÉENNE | 8 |
| 1. Quelques définitions | 8 |
| 2. Les règles matérielles | 9 |
| 3. Les règles de procédure | 10 |
| B. PROBLÈMES POSÉS PAR LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE COMMERCIALE EUROPÉENNE ... | 12 |
| 1. Un processus moins efficace que le système américain | 13 |
| <i>a) Les aspects institutionnels</i> | 13 |
| <i>b) Les procédures</i> | 14 |
| 2. Une procédure décisionnelle qui conduit souvent, dans la pratique, à un blocage | 15 |
| 3. Une paralysie qui nuit à l'industrie communautaire | 17 |
| II. LA PROPOSITION DE RÉGLEMENT DU CONSEIL, LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE M. MICHEL PONIATOWSKI ET L'AVIS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES | 20 |
| A. LA PROPOSITION DE RÉGLEMENT DU CONSEIL. | 20 |
| 1. Un bref historique | 20 |
| 2. La proposition d'acte communautaire dans son texte initial | 22 |
| 3. La proposition informelle de compromis | 24 |
| B. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE M. MICHEL PONIATOWSKI ET L'AVIS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES | 26 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION | 28 |
| A. UNE RÉFORME DES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES RESPECTUEUSE DU POUVOIR DE DÉCISION DU CONSEIL .. | 29 |
| B. ... QUI DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN RENFORCEMENT DES AUTRES MOYENS DE NATURE À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉFENSE COMMERCIALE | 30 |
| 1. Réduire les délais d'enquête de la Commission | 30 |
| 2. Renforcer les moyens humains | 31 |
| 3. Créer une instance indépendante chargée des enquêtes | 31 |
| 4. Défendre avec plus de fermeté la volonté d'une concurrence plus loyale | 32 |
| 5. Se battre à armes égales | 32 |
| IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION | 34 |
| A. AUDITIONS DES MINISTRES | 34 |
| 1. Audition de M. Bruno DURIEUX, ministre délégué au Commerce extérieur | 34 |
| 2. Audition de M. Alain LAMASSOURE, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, aux Affaires européennes | 38 |
| 3. Audition de M. Gérard LONGUET, ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur | 45 |
| B. EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EN COMMISSION | 50 |
| PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION | 65 |
| ANNEXES | 67 |
| Annexe 1 : Proposition de résolution n° 205 présentée par M. Michel PONIATOWSKI | 69 |
| Annexe 2 : Avis de la délégation pour les Communautés européennes | 71 |

Mesdames, Messieurs,

La loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a prévu, dans le nouvel article 88-4 de la Constitution, que le Gouvernement a obligation de transmettre au Parlement les projets d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative et que le Parlement peut voter des résolutions à leur sujet.

Jusqu'à présent, quatre propositions de résolution ont ainsi été déposées dont trois, signées de députés, sont devenues caduques à l'issue des élections législatives. C'est de la quatrième d'entre elles, déposée par notre collègue M. Michel PONIATOWSKI, dont la Commission des Affaires économiques et du Plan a été saisie. Il s'agit, de ce fait, d'une première constitutionnelle, qui porte sur un sujet particulièrement important : les procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale, accusées de contribuer au manque d'efficacité de la politique européenne dans ce domaine.

La proposition de règlement n° E-3 (CEE) du Conseil présentée par la Commission des Communautés européennes a pour objectif de remédier à ce problème, mais elle pose un problème politique réel, lié à l'accroissement des pouvoirs de la Commission qu'impliquerait son adoption, au détriment des pouvoirs de décision du Conseil des ministres.

Dans ce contexte, votre commission a élaboré une proposition de résolution qui établit un compromis entre les propositions faites au Conseil par la Commission européenne et le rejet pur et simple de ces dernières, préconisé par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, suivant en cela la proposition de résolution de notre collègue M. Michel PONIATOWSKI.

La nécessaire défense des industries européennes face au développement des pratiques commerciales déloyales impose, en effet, un rapide renforcement de l'efficacité de la politique communautaire, ceci dans le respect des pouvoirs de décision de l'autorité politique, c'est-à-dire du Conseil.

Afin cependant d'éviter une opposition trop systématique du Conseil ou son inertie, votre commission propose d'encadrer la procédure décisionnelle dans certains délais et de modifier les modalités de vote. En outre, elle estime nécessaire que les pouvoirs d'enquête et de décision de la Commission (en ce qui concerne les mesures provisoires) soient également enserrés dans des délais stricts.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA POLITIQUE DE DÉFENSE COMMERCIALE EUROPÉENNE

Les divergences existant entre les législations nationales en matière de défense commerciale ont rendu nécessaire l'élaboration d'une législation commune.

Conformément à l'article 113 du Traité CEE, les Etats-membres ont donc mis en place une politique commerciale commune fondée sur des principes uniformes à l'égard des mesures commerciales déloyales émanant de pays non membres de la Communauté. Cette politique relève aujourd'hui de la compétence exclusive des institutions communautaires.

Cette construction juridique a été réalisée en quatre étapes :

- un règlement de 1968 a régi la lutte antidumping jusqu'en 1979, conformément à l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et à son accord de mise en oeuvre établissant le code antidumping ;

- en 1979, une nouvelle réglementation a été élaborée, conformément à la nouvelle réglementation multilatérale issue des négociations du GATT. Elle a, notamment, introduit une distinction entre les dispositions relatives aux importations subventionnées et celles relatives aux importations faisant l'objet d'un dumping ;

- la réglementation établie en 1979 a été abrogée à son tour en 1984, de façon notamment à simplifier les procédures ;

- cette réglementation a enfin été refondue en 1984 et complétée les années suivantes, en 1988 essentiellement.

Après ce bref historique, il convient de préciser d'une part, en quoi consiste cette politique de défense commerciale européenne et, d'autre part, quels sont les problèmes que pose sa mise en oeuvre.

A. LE CONTENU DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE COMMERCIALE EUROPÉENNE

Bien que ce rapport n'ait ni pour objet ni pour ambition de présenter de façon exhaustive les règles communautaires de défense commerciale, votre commission a cependant estimé qu'un bref exposé du contenu de cette réglementation permettrait l'appréciation des enjeux du projet d'acte communautaire qui est soumis à son examen.

La politique de défense commerciale a pour objet de garantir que le principe de la liberté des échanges s'accompagne du respect du principe de loyauté de la concurrence.

Le GATT établit trois techniques de défense commerciale auxquelles les pays pourraient recourir en cas de nécessité, techniques que la Communauté a assorti de règles matérielles et de procédure.

1. Quelques définitions

Ces trois types d'actions possibles concernent les mesures de sauvegarde, les mesures anti-subsidies et les mesures antidumping.

- Les mesures de sauvegarde, prévues par l'article XIX du GATT, sont destinées à faire face à des situations exceptionnelles et peuvent être prises sous certaines conditions par un Etat contractant, s'il apparaît que les importations sur son territoire causent ou risquent de causer un préjudice important à une industrie locale, notamment à l'occasion d'un accroissement brutal de leur volume.

- Les mesures anti-subsidies, prévues par l'article VI du GATT, peuvent être adoptées par un Etat pour compenser des subventions gouvernementales affectant les prix perçus à la vente par les exportateurs privés d'un autre Etat.

- Enfin, les mesures antidumping, également prévues par l'article VI du GATT ainsi que par son code antidumping, visent à lutter contre les agissements consistant à minorer les prix pratiqués par les producteurs sur les marchés d'exportation, par rapport aux prix pratiqués sur leur marché intérieur et, de façon générale, par rapport à leurs prix de revient.

2. Les règles matérielles

S'agissant des mesures anti-subsidies, la réglementation communautaire a adopté une approche concrète, en établissant à titre d'exemple une liste des subventions à l'exportation. En outre, elle prévoit que des droits compensateurs peuvent être également imposés à l'encontre de subventions au transport, à la fabrication ou à la production.

S'agissant des mesures antidumping, la réglementation européenne prévoit qu'un droit antidumping peut être perçu lorsque sa libre commercialisation dans la Communauté cause un préjudice à l'industrie communautaire et que les intérêts de la Communauté nécessitent une action. L'imposition d'un tel droit est donc subordonnée à la réunion de quatre conditions :

- l'existence d'un dumping ;

- l'existence d'un préjudice causé aux producteurs communautaires du produit similaire. La réglementation précise les critères de détermination de ce préjudice (le volume des importations, leur prix et leur impact sur la production communautaire concernée). En outre, elle prévoit des mesures de protection en cas de menace de préjudice ;

- l'existence d'un lien de causalité entre le dumping et le préjudice ;

- l'existence d'un intérêt de la Communauté justifiant l'imposition d'un tel droit.

Sur ce dernier point, la réglementation est plus vague puisqu'elle ne définit pas précisément le concept d'intérêt de la

Communauté, dont on peut considérer qu'il s'agit des intérêts des producteurs et consommateurs du produit concerné à l'intérieur de la Communauté, ainsi que du maintien des conditions d'une saine concurrence au sein de la CEE.

Lorsque ces conditions sont réunies, le droit antidumping qui peut être fixé ne peut dépasser la marge du dumping. Il doit, en outre, être moindre si ce droit suffit à faire disparaître le préjudice.

Le pouvoir de la Commission en matière de défense commerciale est donc encadré par des règles matérielles relativement précises. Il est également enserré dans des règles de procédure.

3. Les règles de procédure

Aux termes du règlement CEE n° 2423/88, une plainte écrite peut être déposée par toute personne physique ou morale ainsi que par toute association n'ayant pas la personnalité juridique, agissant au nom d'un producteur de la Communauté, qui s'estime lésé ou menacé par des importations faisant l'objet d'un dumping ou de subventions.

Lorsqu'une plainte est formulée auprès de la Commission, cette dernière ouvre une longue procédure et procède à des consultations multiples, notamment du Comité consultatif composé des représentants des Etats-membres.

Lorsque, à l'issue des consultations de ce comité, il apparaît qu'il existe des éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête, la Commission entreprend cette enquête au plan communautaire, avec la coopération des Etats-membres.

Le pouvoir d'investigation de la Commission à ce stade est large, dans le respect du caractère confidentiel des informations auxquelles elle a ainsi accès. Parallèlement, le respect des droits d'information et de contradiction des parties intéressées est organisé assez précisément par la réglementation.

La procédure peut être close sans que des droits soient imposés dans deux hypothèses :

- s'il n'apparaît pas que des mesures de défense soient nécessaires.

A ce stade, si aucune objection n'est exprimée à cet égard au sein du Comité consultatif, la procédure est close. Dans le cas contraire, la Commission soumet immédiatement au Conseil un rapport sur le résultat des consultations ainsi qu'une proposition de clôture de procédure. La procédure est alors close si, dans un délai d'un mois, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, approuve cette disposition ou n'en a pas décidé autrement ;

- si les gouvernements ou les entreprises concernés prennent des engagements pour remédier aux pratiques critiquées.

Ces engagements n'excluent cependant pas la perception définitive, par décision du Conseil, d'un droit provisoire qui aurait été préalablement instauré. En contrepartie, les entreprises concernées disposent d'une liberté d'accès surveillée au marché communautaire.

La Commission n'est toutefois pas tenue d'accepter un engagement. Elle dispose, dans ce domaine, d'un pouvoir discrétionnaire.

Lorsqu'à l'issue de la procédure, l'existence d'un dumping ou d'une subvention et d'un préjudice est vérifiée, et que les exportateurs n'ont pas souscrit d'engagement volontaire, des mesures sont instituées pour autant que les intérêts de la Communauté l'exigent.

Afin d'éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé à l'industrie de la Communauté tandis que l'examen complet de la plainte se poursuit, la Commission peut, de sa propre initiative ou sur demande d'un Etat-membre, prendre des mesures provisoires.

Toute décision dans ce sens doit être portée à la connaissance du Conseil qui peut, à la majorité qualifiée, prendre une décision différente.

Ces mesures provisoires prennent la forme d'une garantie égale au montant du droit qui pourrait être perçu. Les produits visés ne peuvent être mis à la consommation dans la Communauté qu'après fourniture de cette garantie.

Ces mesures ont une durée maximale de quatre mois -prorogeables de deux mois- et peuvent être confirmées, abrogées ou modifiées avant ce délai par décision de la Commission ou du Conseil.

Lorsqu'un droit provisoire est appliqué, le Conseil décide, indépendamment de la question de savoir si un droit antidumping ou compensateur définitif doit être imposé, dans quelle mesure le droit

provisoire est définitivement perçu. le Conseil statue alors à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission.

Les mesures définitives sont instituées, soit après l'adoption de mesures provisoires, soit directement.

Ces droits sont instaurés par le Conseil statuant, dans ce cas également, à la majorité qualifiée par voie de règlement, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité consultatif.

Le Conseil peut également s'abstenir de prendre une décision s'il est en désaccord avec la Commission.

Ces droits s'appliquent non pas à des entités individuellement désignées, mais à toutes les personnes appartenant au secteur en cause. Ils expirent après un délai de cinq ans.

Les décisions de la Commission de clôturer la procédure peuvent faire l'objet d'un recours en annulation auprès de la Cour de justice des Communautés européennes. Les entreprises concernées *-directement et individuellement-* par un règlement du Conseil peuvent également déposer un recours contre celui-ci auprès de la Cour de justice.

S'agissant des mesures de sauvegarde, la procédure présente quelques spécificités. Dans ce domaine, la Commission peut prendre les décisions immédiatement applicables, qu'elle est tenue de communiquer au Conseil et aux Etats-membres.

Tout Etat-membre peut déférer une telle décision au Conseil dans le délai d'un mois suivant le jour de sa communication.

Dans ce cas, ce dernier décide, à la majorité qualifiée, de la confirmation, de la modification ou de l'abrogation de cette décision.

Si le Conseil n'a pas décidé au plus tard trois mois après sa saisine, la décision de la Commission est abrogée.

B. PROBLÈMES POSÉS PAR LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE COMMERCIALE EUROPÉENNE

Le thème de la libéralisation des échanges est à l'ordre du jour avec l'ouverture du Marché unique européen et les négociations

du GATT qui portent, entre autres, sur le volet des règles et disciplines et du règlement des différends.

Dans ce contexte, force est de constater que la politique de défense commerciale communautaire est à l'heure actuelle moins efficace que le système américain et que la procédure décisionnelle européenne conduit trop souvent à un blocage, c'est-à-dire à une absence de décision, nuisible aux entreprises communautaires.

1. Un processus moins efficace que le système américain

La Communauté européenne ne dispose ni des instruments juridiques de certains pays (tels que la législation américaine dite «*section 301*»), ni des pratiques culturelles protectionnistes d'autres pays (comme le Japon, par exemple).

S'agissant des seules mesures antidumping, le système communautaire présente certaines faiblesses, par comparaison au système américain.

a) Les aspects institutionnels

• Les instances d'évaluation du dumping et du préjudice

Aux Etats-Unis, si le «*Department of commerce*» est chargé de l'évaluation du dumping, c'est en revanche une instance totalement indépendante du Gouvernement - l'«*International Trade Commission*» (ITC) - qui est responsable de l'évaluation du préjudice. L'ITC applique la réglementation automatiquement et avec objectivité. Le Gouvernement prend alors ses décisions en tenant compte des éléments techniques et des considérations d'ordre politique et diplomatique.

Dans la Communauté, la Commission, souveraine dans l'appréciation du dumping et du préjudice, est exposée à des pressions nombreuses, en particulier de pays tiers. La direction générale I, chargée des relations extérieures, mène la procédure. Des préoccupations de politique étrangère viennent alors interférer

avec les préoccupations d'ordre commercial dès l'instruction du dossier.

● Les moyens humains

Les effectifs de l'administration communautaire intervenant dans les procédures de défense n'ont jamais dépassé 80 personnes et s'élèvent, à l'heure actuelle, à 70 personnes environ. A titre de comparaison, ceux de l'administration américaine sont de l'ordre de 700.

Cette faiblesse des effectifs explique partiellement la longueur des délais des procédures menées en Europe.

b) Les procédures

● Délais et obligations

La procédure américaine est automatique puisque l'administration doit statuer dans les 20 jours sur la recevabilité de la plainte, sans pouvoir consulter quelque tiers que ce soit, puis instruire celle-ci si elle est recevable, enfin imposer des droits si le dumping et le préjudice sont constatés. L'ensemble de la procédure est encadré par des délais stricts.

La procédure communautaire est moins rigoureuse puisqu'aucun délai n'est fixé à la Commission pour statuer sur la recevabilité de la plainte, période pendant laquelle elle peut procéder à toute consultation externe, qu'elle n'a aucune obligation d'instruire celle-ci et que, si elle doit conclure une enquête dans un délai d'un an après l'ouverture de cette dernière, elle n'a aucune obligation d'imposer des droits antidumping.

On ne peut, par conséquent, que déplorer la longueur des délais des procédures communautaires qui durent 18 mois en moyenne, contre 6 à 8 mois pour les procédures américaines.

● Détermination du dumping

Aux Etats-Unis, le montant des droits antidumping est fixé au niveau du dumping constaté, alors que, dans la Communauté, il ne peut excéder celui du préjudice constaté.

● Détermination du préjudice

Le seuil d'importations préjudiciables à partir duquel la procédure antidumping est susceptible de s'appliquer est de 1 % de la consommation aux Etats-Unis. Il est de l'ordre de 2 à 3 % dans la Communauté.

Par ailleurs, la Commission ne se réfère pas, comme elle le pourrait, à la notion de menace de préjudice.

Enfin, il convient de rappeler que la réglementation européenne reconnaît un critère spécifique d'appréciation du préjudice dans la notion d'*intérêts de la Communauté*. Cette notion relativement vague ouvre la voie aux appréciations subjectives.

Outre les faiblesses, brièvement exposées, que présente le système communautaire de défense commerciale au regard du système américain, on ne peut que constater, pour le regretter, que le processus décisionnel européen contribue largement au manque d'efficacité de la politique communautaire dans ce domaine.

2. Une procédure décisionnelle qui conduit souvent, dans la pratique, à un blocage

Ainsi qu'il a été dit précédemment, les décisions définitives en matière de défense commerciale ne peuvent être prises, à l'heure actuelle, que par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission.

Il convient de rappeler que l'article 148 du Traité CEE précise les modalités de calcul de la majorité qualifiée, les voix des Etats-membres étant affectées de la pondération suivante :

| | |
|-------------|----|
| Belgique | 5 |
| Danemark | 3 |
| Allemagne | 10 |
| Grèce | 5 |
| Espagne | 8 |
| France | 10 |
| Irlande | 3 |
| Italie | 10 |
| Luxembourg | 2 |
| Pays-Bas | 5 |
| Portugal | 5 |
| Royaume-Uni | 10 |

76

Dans ce schéma, la majorité qualifiée est de 54 voix, soit 71 % du total. Elle est donc difficile à réunir, puisqu'il suffit de 22 voix, soit deux grands Etats et un petit, pour constituer une minorité de blocage.

Or, que constate-t-on dans la pratique ? Il faut bien avouer que la solidarité entre Etats-membres est limitée et qu'en outre, les Etats traditionnellement et philosophiquement favorables au libre-échange -schématiquement ceux du Nord de l'Europe- représentent une minorité de blocage, qui bien souvent conduit à la paralysie de la Communauté dans ce domaine primordial pour les industries communautaires.

Puisqu'il faut une majorité qualifiée d'Etats en faveur de la proposition de la Commission, il arrive, en effet, souvent qu'une minorité d'Etats bloque toute décision. Or, il n'est pas toujours souhaitable que les considérations idéologiques et politiques prennent le pas sur les considérations industrielles et commerciales.

3. Une paralysie qui nuit à l'industrie communautaire

Les industriels sont sensibles au fait que la pression croissante de la concurrence, amplifiée en période de crise économique, accroît la vulnérabilité de l'industrie européenne. L'ouverture des frontières doit avoir pour contrepartie le respect des règles du jeu.

Dans ce contexte, les industriels français s'inquiètent -à juste titre- du manque d'efficacité de la politique de défense communautaire, lié notamment à une trop fréquente absence de décision du Conseil.

Si l'on tente de dresser un bilan de la lutte contre les pratiques déloyales, on constate que la Communauté n'a que très peu utilisé la procédure de sauvegarde, qui peut présenter un fort impact politique.

S'agissant des mesures antidumping et anti-subsidies, le nombre d'enquêtes est passé de deux en 1970 à une moyenne annuelle d'environ quarante dans les années 1980.

Cependant, un nombre croissant d'entre elles donnent lieu à la souscription d'engagements de prix de la part des entreprises incriminées. Les industriels regrettent cette évolution ainsi que le fait qu'ils ne disposent pas des informations nécessaires au contrôle du respect de ces engagements, tâche qui est confiée à la diligence de la Commission.

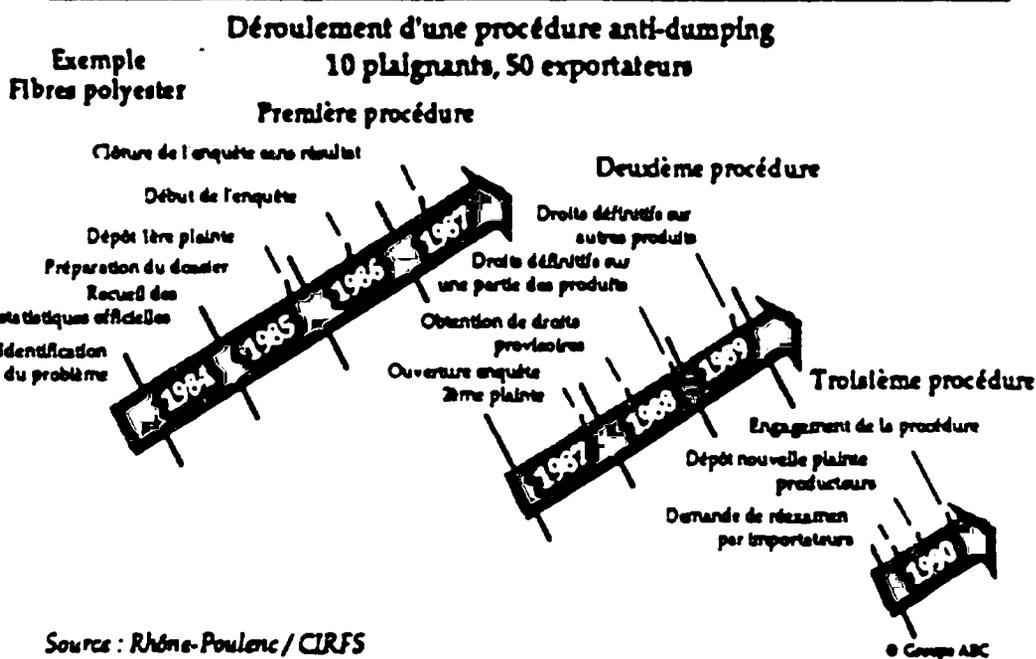
169 enquêtes ont été ouvertes au cours de la période 1987-1991, portant sur des importations originaires de 33 pays. Les pays les plus incriminés ont été le Japon (avec 21 enquêtes), suivi par la Chine et la République de Corée (avec respectivement 20 et 19 enquêtes).

Les secteurs les plus concernés ont été ceux de la chimie, des produits textiles et, pour 1991, de l'électronique.

Le secteur du textile s'avère particulièrement touché, dans la mesure où les entreprises concernées (producteurs communautaires comme exportateurs étrangers) sont nombreuses, ce qui accroît considérablement les délais d'enquête.

L'exemple retracé ci-dessous, qui concerne le secteur des fibres polyester, s'avère particulièrement édifiant.

L'anti-dumping : une procédure particulièrement complexe et longue en Textile/Habillement



Même en considérant le délai moyen (de 18 mois environ), il faut bien constater qu'à l'issue de la procédure, les entreprises communautaires, quand elles n'ont pas déjà disparu, ont du supporter les conséquences des pratiques dénoncées.

En outre, il arrive que des entreprises plaignantes, ayant rapidement connaissance de l'existence d'une minorité de blocage au stade du Comité consultatif, retirent leur plainte, de peur de consacrer trop de temps et d'argent à une cause perdue d'avance.

Cet état de fait, bien connu des exportateurs étrangers, peut être dévastateur dans certains secteurs industriels.

Il suffit de citer les engrais en provenance des pays d'ex-U.R.S.S. et des pays d'Europe centrale ou les chaussures exportées par la Chine. Dans ce dernier cas, il faut rappeler que les clauses de sauvegarde, utilisées très exceptionnellement par la Communauté, n'ont pas été mises en oeuvre. Il en a résulté une augmentation de 40 % du nombre de paires de chaussures exportées en France par la Chine (soit 72 millions de paires en 1992, contre 51,3 millions en 1989). La solidarité des pays libre-échangistes n'a donc pas joué à l'égard des producteurs communautaires de chaussures, tous issus des pays du sud de l'Europe.

Dans ces conditions, il est normal que les industriels français attirent l'attention du Gouvernement et des parlementaires sur la nécessité de soutenir des mesures de nature à améliorer l'efficacité de la politique de défense commerciale européenne.

La proposition de règlement du Conseil soumise à l'examen du Sénat a cette ambition, mais elle pose toutefois un problème politique.

II. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU CONSEIL, LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE M. MICHEL PONIATOWSKI ET L'AVIS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

A. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU CONSEIL

1. Un bref historique

La proposition de règlement du Conseil a pour objet de modifier les procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale de façon à améliorer l'efficacité de la politique européenne dans ce domaine et, selon la Commission, d'en améliorer la sécurité juridique.

Le gouvernement français a, dès 1989, souligné la nécessité d'une telle réforme. Le dossier a pris une nouvelle actualité en 1992 avec, d'une part, la discussion relative au devenir des contingents nationaux après le 1er janvier 1993 (6.500 restrictions à l'importation devant être supprimées) et, d'autre part, le projet d'étendre les compétences du tribunal de première instance des Communautés au contentieux de la politique commerciale.

En vue de l'achèvement du Marché unique, la Commission a présenté, en 1992, un ensemble de propositions dans le domaine de la politique commerciale. Ces dernières sont destinées à établir des règles communautaires simplifiées et normalisées ; leurs principaux objectifs sont les suivants :

- en ce qui concerne les pays à économie de marché, l'élimination de toutes les restrictions nationales résiduelles à partir du 1er janvier 1993 (à l'exception des restrictions agricoles prévues par le traité CEE dans le cas du Portugal et de l'Espagne) ;

- pour ce qui est des pays à commerce d'Etat : l'élimination des restrictions quantitatives nationales à partir du 1er janvier 1993 et la fixation de contingents quantitatifs communautaires ou la surveillance d'un nombre limité de produits et de pays tiers ;

- en ce qui concerne tous les pays tiers :

. la simplification et la normalisation des formalités d'importation à remplir par les importateurs lors de l'application des mesures de surveillance ou de sauvegarde ;

. la possibilité d'adopter des mesures régionales de surveillance ou de sauvegarde dans des circonstances exceptionnelles et en l'absence d'autres solutions ;

- l'établissement d'une procédure de gestion communautaire des contingents quantitatifs ;

- la proposition de modification des procédures décisionnelles des différents instruments communautaires de défense commerciale, objet de la proposition d'acte communautaire n° E-3.

Cette proposition a fait l'objet d'un texte écrit, élaboré par la Commission le 30 juin 1992, et transmis par le Gouvernement au Parlement au mois d'août 1992.

Lors de ses sessions des 7 et 21 décembre 1992, le Conseil (Affaires générales) a procédé à un large échange de vues sur les propositions de la Commission, sans parvenir à un accord général, essentiellement en raison des profondes divergences qui ont continué à diviser les délégations sur les procédures décisionnelles.

Le Conseil s'est ensuite réuni le 2 février 1993, puis le 8 mars 1993, pour étudier un document informel ébauchant une nouvelle proposition de compromis.

Aucune de ces réunions n'a cependant permis aux membres du Conseil de s'accorder sur un texte, en raison de l'opposition formelle de quatre États-membres du Nord de l'Europe (l'Allemagne, l'Angleterre, les Pays-Bas et le Luxembourg) au motif, notamment, qu'il n'y a pas lieu de modifier les procédures actuellement en vigueur de peur que la Commission use de son pouvoir dans un sens protectionniste.

Le dossier est, en réalité, en constante évolution puisque tant la Commission que la présidence du Conseil tentent de proposer aux différents niveaux -Comité consultatif, Comité des représentants permanents (COREPER) et Conseil Affaires générales- des textes informels de compromis.

Si le Sénat n'a été saisi que du document officiel initial, votre commission estime cependant qu'il serait sans intérêt pour la Haute Assemblée de ne se prononcer que sur ce dernier.

C'est pourquoi, votre commission s'est efforcée d'étudier également le document informel, objet de la dernière réunion du Conseil, du 8 mars 1993.

A cet égard, il lui paraît essentiel que soit organisée la transmission, aux assemblées parlementaires, des propositions de compromis au fur et à mesure de leur soumission au Conseil, sur tout projet d'acte communautaire, sur lequel elles seraient amenées à émettre un avis.

Ainsi qu'il sera exposé ci-dessous, la dernière proposition en date de la Commission s'avère plus souple et modulée que son projet initial, sans être cependant tout à fait satisfaisante.

2. La proposition d'acte communautaire dans son texte initial

La proposition de règlement du Conseil propose de modifier le processus de décision des instruments communautaires de défense commerciale, de façon à limiter les risques d'absence de décision.

A cet effet, elle renforce le pouvoir de la Commission de prendre des mesures définitives, décisions auxquelles le Conseil peut toutefois s'opposer en statuant à la majorité qualifiée dans un délai déterminé.

La proposition organise donc une sorte d'inversion du processus de décision :

- dans le système actuel, il faut une décision positive du Conseil, à la majorité qualifiée, pour prendre une décision ;
- dans le projet de règlement, la Commission prend les mesures, à moins qu'une décision négative du Conseil, toujours à la majorité qualifiée, n'en décide autrement.

Dans cette perspective, la proposition de règlement envisage de modifier les différents règlements communautaires afférents aux instruments de défense commerciale (1), en prévoyant

(1) Cinq règlements sont visés, qui concernent les mesures antidumping, la défense contre les pratiques commerciales illicites et, pour trois d'entre eux, le régime des importations, en particulier les clauses de sauvegarde.

deux types de procédure. Dans tous les cas, la Commission consulterait, préalablement à sa prise de décision (sauf procédure d'urgence), un Comité composé de représentants des Etats-membres et présidé par un représentant de la Commission. Celui-ci ne disposerait pas du droit de vote.

● S'agissant des mesures antidumping ainsi que des mesures de défense contre les pratiques commerciales illicites et de certaines mesures de sauvegarde concernant l'exercice des droits et l'exécution des obligations de la Communauté ou de tous ses Etats-membres sur le plan international, notamment en matière de commerce de produits de base, la Commission pourrait arrêter des mesures immédiatement applicables, après avoir préalablement recueilli l'avis du Comité, qui se prononcerait à la majorité qualifiée (1).

Lorsque la mesure arrêtée par la Commission ne serait pas conforme à l'avis émis par le Comité, elle serait aussitôt communiquée au Conseil et son application se verrait différée de vingt jours.

Dans ce délai, le Conseil pourrait prendre une décision différente, à la majorité qualifiée.

Si le Conseil n'avait pas pris de décision dans ce délai ou s'il n'était pas parvenu à élaborer une décision différente de celle de la Commission, la décision de cette dernière deviendrait alors définitive.

● S'agissant des autres mesures de sauvegarde (mesures d'urgence concernant le régime d'importation en cas de préjudice grave ou de menace d'un préjudice grave aux producteurs communautaires), la Commission pourrait prendre, sans consultation préalable, des mesures immédiatement applicables. Tout Etat-membre pourrait cependant les déférer au Conseil qui devrait statuer dans un délai d'un mois et ne pourrait s'opposer à la décision de la Commission, ou la modifier, qu'à la majorité qualifiée.

(1) Conformément à ce qui a été dit dans la première partie du rapport, l'article 148 du Traité CEE détermine les modalités de calcul de la majorité qualifiée, en affectant la voix de chaque Etat-membre d'une pondération. Cette majorité est alors de 54 voix sur 76.

3. La proposition informelle de compromis

Afin de faire aboutir le projet, la Commission a élaboré un document informel de compromis.

Celui-ci substituerait largement le vote à la majorité simple (1) au vote à la majorité qualifiée du Conseil, pour s'opposer ou modifier une décision de la Commission.

Il propose cependant une solution modulée en fonction du type de mesure concerné, en s'inspirant des éléments suivants :

● **Pour les mesures antidumping, étant donné leur nature technique et la précision des critères applicables dans ce domaine, ainsi que pour les mesures de sauvegarde vis-à-vis des pays à commerce d'Etat ou des pays qui ne sont pas membres du GATT, la procédure actuelle serait conservée pour les mesures provisoires, tandis que, pour les mesures définitives, une majorité simple serait nécessaire pour s'opposer aux actions proposées par la Commission (majorité simple négative).**

● **Pour les mesures de sauvegarde vis-à-vis des pays à économie de marché qui sont membres du GATT, la procédure actuelle serait maintenue dans le cas des mesures provisoires, mais on passerait à la majorité simple dans le cas de mesures définitives proposées par la Commission. C'est à dire que le Conseil pourrait adopter ces mesures avec une majorité simple positive.**

En outre, ces procédures pourraient être réexaminées en 1996.

Cette proposition est schématisée dans le tableau ci-après.

(1) Pour le calcul de la majorité simple, aucune pondération n'est appliquée aux voix des Etats-membres. Chacun d'entre eux disposant donc d'une voix, sept voix doivent être réunies pour atteindre la majorité.

MESURES ANTIDUMPING

| | SITUATION ACTUELLE | DOCUMENT INFORMEL DE LA COMMISSION |
|---------------------------|--|--|
| Droits provisoires | La Commission décide | La Commission décide |
| Droits définitifs | Le Conseil statue à la majorité qualifiée (La proposition de la Commission peut être bloquée par trois États-membres) | La Commission décide par une procédure de type III b (Il faut sept États-membres pour bloquer des mesures que veut prendre la Commission) |

MESURES DE SAUVEGARDE

| | SITUATION ACTUELLE | DOCUMENT INFORMEL DE LA COMMISSION |
|----------------------------|---|---|
| Mesures provisoires | Pas de différenciation La Commission décide selon la procédure de sauvegarde prévue à l'article 3 point b) | La Commission décide |
| Mesures définitives | (Tout État-membre peut déférer la question au Conseil. La majorité qualifiée est requise au sein du Conseil pour maintenir la décision de la Commission (trois États-membres peuvent bloquer la décision). En l'absence de décision du Conseil, la décision de la Commission est automatiquement abrogée. | <u>Pour les pays à commerce d'État</u> La Commission décide par une procédure de type III b). (Il faut sept États-membres pour bloquer les mesures que veut prendre la Commission). <u>Pour les pays membres du GATT</u> Le Conseil statue à la majorité simple. (Il faut six États-membres pour bloquer des mesures proposées par la Commission). |

**B. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE M. MICHEL
PONIATOWSKI ET L'AVIS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT
POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

En application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat, notre collègue M. Michel PONIATOWSKI a déposé une proposition de résolution sur la proposition de règlement n°E-3, invitant le Gouvernement à s'opposer à cette dernière.

En application du quatrième alinéa de ce même article, la Commission des Affaires économiques et du Plan, saisie sur cette proposition de résolution, a décidé de demander à la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, son avis sur la proposition de règlement n° E-3.

Suivant les conclusions de la proposition de résolution, la délégation, dans son avis du 24 février 1993, a estimé qu'il n'était pas souhaitable que la proposition n° E-3 soit adoptée. Dans ses considérants, ainsi que dans le remarquable rapport d'information qui a accompagné son avis et dont notre collègue M. Michel PONIATOWSKI est l'auteur, la délégation a fondé sa position sur la base de différents arguments, dont le principal tient au renforcement des pouvoirs de la Commission qui résulterait de l'adoption de la proposition d'acte communautaire.

La délégation a, en effet, estimé qu'il n'était pas opportun de confier à la Commission le soin de prendre des mesures définitives de défense commerciale, décisions qui *participent des relations économiques extérieures de la Communauté et engagent donc les Etats-membres, alors même qu'une majorité se manifesterait, au sein du Conseil, où ceux-ci sont représentés, pour s'opposer à ces décisions*. A cet égard, la délégation a jugé que le vote du Conseil à la majorité simple, prévu par le compromis informel proposé par la Commission, ne changeait pas fondamentalement le problème ainsi soulevé, puisque la Commission pourrait imposer des décisions alors même que six Etats-membres y seraient opposés.

Les pouvoirs du Conseil, où siègent les ministres responsables devant les Parlements des Etats-membres, en seraient diminués.

La Commission, quant à elle, n'est responsable devant le Parlement européen que dans des conditions très restrictives et le Parlement ne dispose, en outre, d'aucune compétence en matière de mesures de défense commerciale. La délégation en a conclu que *la*

proposition en cause serait contraire aux exigences d'un contrôle démocratique des décisions».

Elle a, par ailleurs, estimé que l'action de la Commission ne semblait pas apporter suffisamment la garantie d'une défense équitable des intérêts des Etats-membres, eu égard notamment à la façon dont elle a exercé le mandat que lui avait confié le Conseil dans le cadre des négociations sur le GATT. Le Gouvernement français avait, à ce sujet, qualifié la Commission de *«mandataire infidèle»*.

En outre, dans son rapport d'information, la délégation démontre, avec beaucoup de pertinence, que la principale justification avancée par la Commission pour soutenir sa proposition n'est pas probante. En effet, celle-ci s'appuie essentiellement sur un argument d'ordre institutionnel, lié au projet d'extension des compétences du tribunal de première instance des Communautés européennes au contentieux de la politique commerciale. Cette justification chercherait à cacher la motivation officielle de la Commission qui tient à sa quête d'un pouvoir toujours renforcé.

Après avoir brièvement rappelé les principaux arguments ayant étayé la position de la délégation, il convient enfin de rappeler que, de même que votre commission, elle s'est inquiétée du fait que la Haute Assemblée ait à se prononcer sur un texte déjà dépassé, puisque faisant l'objet de compromis informels successifs.

Elle a, dans ces conditions, attiré l'attention de votre commission sur la *«nécessité, pour la pleine application de l'article 88-4 de la Constitution, que le Gouvernement tienne le Sénat informé de manière précise des nouvelles propositions avancées par la Commission au cours des négociations»*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

De même que la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, votre commission estime peu convaincantes les principales justifications avancées par la Commission européenne pour étayer sa proposition de règlement.

En effet, il ne semble pas que l'on doive craindre un allongement des procédures contentieuses lié à la perspective d'un double degré de juridiction.

Par ailleurs, l'accélération de la prise de décision en matière de défense commerciale que permettrait l'adoption de la proposition paraît très modeste, puisque la Commission évalue à un mois le raccourcissement des délais de procédure qu'elle permettrait.

En réalité, la proposition de règlement aurait pour double effet :

- d'éviter l'absence de décision liée à la carence du Conseil ;

- mais aussi de modifier l'équilibre des pouvoirs entre les institutions communautaires, dans un sens qui altérerait la suprématie du Conseil sur la Commission.

En fait, la Commission semble lire le traité de Rome dans un sens qui lui est favorable. En effet, l'article 145 -modifié par l'Acte unique européen- permet au Conseil de *«conférer à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit»*. La Commission se fonde donc sur cet article pour obtenir un transfert aussi complet que possible des pouvoirs d'exécution qui lui sont conférés par le Conseil et, ainsi, un nouvel équilibre des pouvoirs en sa faveur.

Il convient, cependant, de se référer également à l'article 113 du Traité de Rome qui, visant expressément les mesures de défense commerciale, prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée sur les propositions que la Commission lui soumet.

Dans ce contexte, votre commission a cherché à répondre à la double préoccupation de ses membres, qui l'a amenée à prendre en compte :

- d'une part, l'exigence d'une plus grande efficacité de la politique européenne de défense commerciale, dans un contexte mondial de multiplication des pratiques déloyales ;

- d'autre part, la volonté de préserver l'équilibre politique existant entre les institutions communautaires, le pouvoir de décision, s'agissant des mesures définitives, devant rester de la compétence du Conseil des ministres.

A cet effet, outre ses propositions relatives à la modification des procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale, votre commission envisagera la mise en oeuvre d'autres moyens de nature à améliorer l'efficacité de ces instruments.

A. UNE RÉFORME DES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES RESPECTUEUSE DU POUVOIR DE DÉCISION DU CONSEIL.

Votre commission mesure toute l'importance des considérations politiques qui ont inspiré la proposition de résolution de M. Michel PONIATOWSKI.

Elle estime que le Conseil, qui bénéficie de la légitimité politique, doit conserver son pouvoir de décision en matière de mesures définitives de défense commerciale, les mesures provisoires devant rester l'apanage de la Commission. Comment continuer à construire l'Europe, si on ne fait pas confiance à son instance politique ?

Cependant, l'expérience a montré que les divergences de vues au sein du Conseil et les conditions de majorité très délicates à réunir sur la base de la majorité qualifiée, font que celui-ci ne prend que très difficilement les décisions de défense commerciale qu'il conviendrait pourtant d'adopter dans des délais brefs.

Dans ces conditions, votre commission a élaboré un dispositif de compromis équilibré, qui a pour mérite, tout en maintenant le pouvoir de décision sous l'autorité du Conseil :

- de faciliter la prise de décision, au sein de ce dernier, en matière de mesures définitives, en prévoyant un vote à la majorité

simple, ainsi que le prévoit, d'ailleurs, la proposition informelle de la Commission ;

- d'encadrer ce pouvoir de décision de façon à éviter la carence du Conseil, qui entraîne, à l'heure actuelle, une courante et dangereuse absence de décision.

A cet effet, votre commission propose que le Conseil soit tenu de se prononcer dans le délai de trois mois suivant le dépôt de la proposition de la Commission. Si le Conseil ne s'était pas prononcé par un vote, positif ou négatif, dans ce délai, la décision définitive proposée par la Commission prendrait effet, sauf décision contraire du Conseil, statuant à la majorité simple.

Le Conseil serait donc toujours en mesure, par un vote négatif, de s'opposer à toute décision qui aurait été mise en oeuvre par suite de sa propre inertie dans le délai de trois mois qui lui serait imparti.

Votre commission vous propose, par ailleurs, de compléter ce dispositif par d'autres mesures, encadrant, cette fois, l'action de la Commission européenne.

B. ... QUI DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN RENFORCEMENT DES AUTRES MOYENS DE NATURE À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉFENSE COMMERCIALE

1. Réduire les délais d'enquête de la Commission

Ainsi qu'il a été dit précédemment, la procédure communautaire est très longue, puisqu'elle dure en moyenne dix-huit mois, contre six à huit mois pour la procédure américaine. Il est vrai que cette dernière est encadrée dans des délais stricts.

La procédure européenne, moins rigoureuse, ne prévoit pas, par exemple, de délai pour statuer sur la recevabilité d'une plainte et elle permet une multiplication des tests et consultations, allant au-delà des exigences du GATT.

En outre, l'adoption du régime linguistique intégral, qui s'impose à toutes les phases de la procédure, retarde considérablement le processus de prise de décision.

Or, il est évident qu'une prise de décision trop tardive risque d'intervenir après la disparition des entreprises concernées.

Dans ces conditions et parallèlement au délai qui encadrerait le pouvoir de décision du Conseil, votre commission propose que les procédures d'enquête et de contrôle de la Commission soient accélérées et simplifiées de façon à permettre à cette dernière de prendre, le cas échéant, des mesures provisoires dans un délai de huit mois à compter du dépôt d'une plainte.

2. Renforcer les moyens humains

La Commission devrait, en conséquence, être amenée à réfléchir également aux moyens de renforcer les effectifs qu'elle consacre à la défense commerciale, et dont l'ensemble des personnalités que votre commission a auditionné dans le cadre de l'examen de la proposition n° E-3, s'accorde à dire qu'ils sont notoirement insuffisants.

Il convient de rappeler que ces effectifs sont dix fois moindres que ceux qu'y consacrent les Etats-Unis (environ 70 contre 700).

A cet effet, la Commission pourrait opérer des redéploiements de personnels et se concentrer sur ses missions essentielles, telles que la survie de l'industrie européenne.

3. Créer une instance indépendante chargée des enquêtes

Dans le but de remédier aux inconvénients liés au fait que la direction générale I de la Commission, responsable des relations extérieures de la Communauté, est également chargée des enquêtes relatives aux pratiques déloyales et de l'évaluation, tant du dumping que du préjudice, il serait intéressant que la Communauté procède à une réflexion approfondie sur l'idée de la création d'une instance

commerciale indépendante de la Commission. Il pourrait s'agir d'une sorte d'Agence, telle qu'il en existe aux Etats-Unis, qui -de même que l'*International trade committee* américain- serait chargée de mener les enquêtes et d'évaluer le préjudice éventuellement subi par les entreprises européennes victimes de pratiques anormales.

4. Défendre avec plus de fermeté la volonté d'une concurrence plus loyale

S'il est nécessaire de *«guérir le malade»*, il convient également de s'attaquer aux racines de son mal, c'est-à-dire aux causes profondes qui expliquent le développement des pratiques déloyales.

La volonté de la Communauté d'imposer à ses partenaires commerciaux une plus grande loyauté des échanges doit être mieux affirmée au cours des négociations, tant multilatérales que bilatérales.

En outre, la Communauté doit s'efforcer d'obtenir des contreparties à ses propres concessions, en terme d'ouverture et d'accès aux marchés.

A cet égard, il ne paraît pas évident que les nouveaux pays industrialisés (NPI) du Sud-est asiatique doivent encore, au regard des règles du GATT, être assimilés aux pays en voie de développement. Alors que les NPI ont largement dépassé le niveau économique de ces derniers, ils continuent à bénéficier de dérogations aux règles du jeu imposées aux pays plus anciennement industrialisés, dérogations qui leur permettent d'exercer une concurrence souvent anormale.

5. Se battre à armes égales

Enfin, il convient d'obtenir que nos partenaires commerciaux se défendent contre les pratiques déloyales avec des armes identiques aux nôtres.

Ainsi, il serait équitable que, dans le cadre d'un aboutissement des négociations du GATT, les Etats-Unis, le cas échéant, abandonnent tout recours à leur réglementation unilatérale, notamment la *«section 301»*.

En outre, votre commission déplore les conséquences, sur le commerce extérieur français, des dévaluations compétitives opérées par plusieurs partenaires européens. Ces dévaluations ont, en effet, été de forte ampleur puisque, entre juin 1992 et février 1993, la lire a perdu 19 % de sa valeur face au franc, la livre 18 % et la peseta 11 %. Certains experts évaluent à une dizaine de milliards de francs leur impact sur le solde commercial de la France en 1993.

L'appréciation du prix de revient normal d'un produit sur le marché communautaire, base de toute action antidumping, devient très aléatoire en cas de changes flottants entre les monnaies des pays membres de la CEE.

Ce problème ramène au débat sur la monnaie unique européenne.

Au-delà de l'Europe, il faut rappeler la relative faiblesse des cours du dollar et du yen par rapport à leur pouvoir d'achat réel, en dépit d'une récente remontée de leur cours.

Outre ce que l'on pourrait ainsi qualifier de « dumping monétaire », il y a lieu de s'inquiéter du développement d'un véritable « dumping social » de la part d'un certain nombre de pays.

Si on ne peut viser ainsi certaines pratiques sociales différentes des nôtres, telles que les habitudes de travail des Japonais -dont la durée de travail est supérieure d'environ 40 % à celle des Français-, il importe, en revanche, de dénoncer certaines pratiques inacceptables, à savoir :

- l'extrême faiblesse de la rémunération du travail ;
- l'utilisation du travail des enfants ;
- l'emploi de la population carcérale.

Ce sujet essentiel fait, d'ailleurs, l'objet d'une réflexion approfondie du groupe de travail de la commission des Finances du Sénat, présidé par M. Jean ARTHUIS, rapporteur général, qui a pour thème la délocalisation des entreprises.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

A. AUDITIONS DES MINISTRES

1. Audition de M. Bruno DURIEUX, ministre délégué au Commerce extérieur, le mercredi 17 mars 1993

M. Philippe François, président, a rappelé que la commission, en examinant cette proposition de résolution, allait mettre en oeuvre pour la première fois les nouveaux moyens donnés au Parlement par l'article 88-4 de la Constitution.

M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur, a tout d'abord estimé qu'il conviendrait, à l'avenir, de préciser les conditions dans lesquelles le Parlement pourrait débattre des propositions d'actes communautaires, lorsque la rédaction de celles-ci était modifiée au cours du processus communautaire et il a admis qu'il existait là une difficulté objective de méthode.

Il a indiqué que le projet d'acte communautaire avait vu le jour à la suite de l'accusation faite à la Communauté européenne d'être une « passoire », ne disposant pas des moyens nécessaires pour se défendre face à des pratiques déloyales, tant sur son marché que sur les marchés tiers. Il a rappelé que la mise en oeuvre du marché unique européen et l'accroissement des tensions commerciales dans le monde renforçaient l'acuité du problème.

M. Philippe François, président, s'est interrogé sur la possibilité pour le calendrier européen de tenir compte des prises de position éventuelles des parlements nationaux.

M. François Blaizot a estimé que ceci impliquerait qu'une procédure comparable soit adoptée par l'ensemble des États-membres, ce qui semblait difficile.

Répondant à M. Désiré Debavelaere qui s'interrogeait sur l'efficacité et l'objectivité de la présidence danoise au Conseil des ministres, le ministre a estimé qu'il ne lui appartenait pas de juger la présidence et que, selon lui, ce problème ne se posait pas.

Après avoir exposé les procédures actuelles dans le domaine des mesures anti-dumping, anti-subsidies ou de sauvegarde, qui nécessitent une décision positive du Conseil des

ministres à la majorité qualifiée, M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur, a précisé que le dispositif proposé, dans l'état actuel de la procédure, prévoyait que le Conseil pourrait s'opposer à une décision de la Commission par un vote à la majorité simple, à l'exception des décisions visant des pays membres du general agreement on tariffs and trade (GATT) pour lesquelles le Conseil devrait continuer à statuer positivement selon la règle de la majorité simple.

Il a précisé que le projet d'acte communautaire prévoyait en outre :

- l'abrogation des dernières restrictions quantitatives des Etats-membres ;

- le transfert du contentieux commercial de la Cour de justice des Communautés européennes au tribunal de première instance .

Après avoir rappelé que les membres du Comité des représentants permanents (COREPER) avaient rejeté la dernière proposition de la Commission, le ministre a indiqué que le Gouvernement français -de même que les gouvernements belge, italien et espagnol- soutenait cette dernière, puisqu'elle répondait, de façon satisfaisante, aux quatre critères qu'il s'était fixés, à savoir que la Communauté doit être en mesure de prendre des décisions en matière de défense commerciale :

- rapidement ;

- de façon efficace ;

- dans des conditions assurant la transparence ;

- et tout en assurant le contrôle politique des décisions de la Commission par le Conseil des ministres.

Le ministre a précisé que ce processus décisionnel était déjà appliqué dans le cadre des accords avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, en matière de clauses de sauvegarde.

Répondant à M. Philippe François, président, qui s'interrogeait sur les raisons de l'opposition de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Luxembourg à cette proposition de la Commission, M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur, a indiqué que si, officiellement, le motif de cette opposition résidait dans le caractère suffisant de l'arsenal actuel, la raison de fond était que ces pays étaient fondamentalement attachés au libre échange.

Répondant à M. Jean-François Le Grand qui illustre ce propos par l'exemple du secteur aéronautique, le ministre a estimé qu'en la matière les déclarations américaines, ambiguës, répondaient à une stratégie de « brouillage ».

Le ministre a ensuite mis en garde la commission contre les tentations de protectionnisme dans un contexte d'imbrication des économies mondiales et d'internationalisation des grandes firmes.

En réponse à une demande de précision de M. Félix Leyzour, le ministre a indiqué que les procédures décisionnelles posaient plus de problèmes que les instruments formellement disponibles.

A cet égard, M. François Blaizot a souligné l'évolution positive du texte de compromis, qui retient désormais l'exigence d'une majorité simple et non plus d'une majorité qualifiée du Conseil pour s'opposer, le cas échéant, à une décision de la Commission. Il a formulé l'espoir que la délégation du Sénat pour les Communautés européennes assouplisse sa position dans ce nouveau contexte.

M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur, a émis un souhait analogue, estimant que M. Michel Poniatowski avait pris une position de principe liée à l'accroissement des pouvoirs de la Commission. Se plaçant à son tour sur le plan des principes, il a invoqué la subsidiarité, qui conduit à confier à la Communauté les missions qu'elle effectue avec plus d'efficacité que chacun des Etats-membres.

M. Louis Moinard a alors souligné le dilemme entre le souci d'adopter des mesures de rétorsion face au dumping dans des délais satisfaisants et l'inquiétude suscitée par une augmentation des pouvoirs de la Commission.

Après avoir regretté la longueur des procédures anti-dumping en Europe (deux ans en moyenne contre six mois aux Etats-Unis), M. François Blaizot a cependant reconnu qu'un certain temps était nécessaire aux services de la Commission de Bruxelles pour mettre en évidence la réalité du dumping.

Abordant de nouveau l'aspect politique du problème, M. François Blaizot s'est déclaré en accord avec M. Michel Poniatowski pour confier la conduite politique de la Communauté européenne aux Conseils des ministres. Il a toutefois considéré que les mesures concernées étaient largement d'ordre technique et que, dans ces conditions, la proposition ne portait pas atteinte à la suprématie politique du Conseil, qui garde le contrôle politique des décisions.

Il a, en outre, précisé la différence entre le vote à majorité qualifiée (avec une pondération des voix en fonction de l'Etat) et le vote à majorité simple (une voix par Etat).

M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur, a insisté, de nouveau, sur l'importance du développement du commerce international qui est largement à l'origine de la croissance des pays européens.

Répondant à M. Félix Leyzour qui s'interrogeait sur la nécessité de transformer le GATT, le ministre a indiqué que cette transformation était permanente et qu'elle allait dans le sens du libre-échange.

Répondant à M. Louis de Catuelan qui soulignait la nécessité d'harmoniser les règles des Etats-membres de façon, notamment, à améliorer leur solidarité, le ministre a estimé que la proposition d'acte communautaire répondait à cette préoccupation.

M. Désiré Debavelaere s'est alors interrogé sur les moyens, pour l'Europe, d'obtenir des accords équilibrés face, notamment, aux Etats-Unis qui étendent leur hégémonie.

Le ministre a estimé qu'il convenait, dans ce but, d'avoir la volonté de défendre ses intérêts et de le faire astucieusement. Evoquant les négociations du GATT, centrées sur l'agriculture, il a admis que les Etats-Unis avaient failli arriver à leurs fins : démanteler la politique agricole communautaire. A cet égard, il a rappelé que la Commission avait été traitée de « mandataire infidèle ».

Il a cependant souligné que l'agriculture française, ainsi que les industries agro-alimentaires, souffriraient considérablement de la disparition de leurs débouchés internationaux.

M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur, a, en outre, estimé que la France avait intérêt à se rapprocher des prix mondiaux, car elle dispose d'une agriculture efficace.

M. François Blaizot a nuancé les propos du ministre, en estimant que le libre-échange mondial souffrait d'imperfections. Il a notamment douté de la capacité des pays occidentaux à lutter avec des pays dont les conditions de production sont totalement différentes (bas salaires, etc.). Jugeant cette confrontation impossible, il a souligné la nécessité, dans ce cas, de disposer de protections efficaces.

S'agissant de l'agriculture, il a, par ailleurs, considéré que s'aligner sur les prix mondiaux reviendrait à la tuer et qu'il

conviendrait de rétablir la préférence communautaire dans ce domaine.

M. Bruno Durieux, ministre délégué au commerce extérieur, a conclu son propos en exposant que, si l'on pouvait dénoncer certaines dérives technocratiques de la Commission, les critiques devaient s'adresser en priorité au Conseil et aux différents gouvernements qui ont insuffisamment contrôlé la Commission, détentrice d'un simple pouvoir de proposition.

2. Audition de M. Alain LAMASSOURE, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé des Affaires européennes, le jeudi 22 avril 1993

M. Jean François-Poncet, président, a présenté M. Alain Lamassoure, soulignant qu'il était un des meilleurs spécialistes des Communautés européennes.

Il a indiqué que la commission avait reporté son vote sur la proposition de résolution E-3, afin d'entendre sur ce sujet les deux ministres concernés, M. Alain Lamassoure et M. Gérard Longuet.

Estimant que la nouvelle procédure s'apparentait plutôt à celle d'une proposition de loi, M. Jean François-Poncet, président, a suggéré que le rapporteur, M. François Blaizot, exprime en premier lieu son opinion sur la proposition de résolution et présente les conclusions provisoires de la commission.

M. François Blaizot, rapporteur, a rappelé les insuffisances des procédures actuelles de la protection commerciale européenne face aux pratiques de dumping qui résultent, selon certains, de la lenteur du processus de prise de décision par la Commission et, selon d'autres, de l'opposition du Conseil des ministres aux propositions de la Commission ou de son inertie.

Il a souligné l'aggravation récente de la situation du fait de la bienveillance de quelques pays de la Communauté économique européenne (CEE) à l'égard des importations des pays de l'Est et du désordre monétaire qui empêche la détermination de prix normaux, lorsque certains des États-membres dévaluent.

Il a estimé que cette situation appelait des mesures fermes, efficaces et rapides. M. François Blaizot, rapporteur, a indiqué que les propositions initiales de la Commission, rejetées par le Conseil des communautés, auraient eu pour conséquence d'étendre les

pouvoirs de celle-ci. Il a approuvé, sur ce point, le jugement porté par M. Michel Poniatowski dans sa proposition de résolution, tout en estimant inopportun de conclure à un rejet de principe, compte tenu de la nécessité d'une réforme.

M. François Blaizot, rapporteur, a rappelé que la commission avait décidé, en conséquence, d'inviter le Gouvernement :

- à inciter la Communauté européenne à renforcer l'efficacité de sa politique de défense commerciale, notamment en simplifiant et en accélérant les procédures d'enquête et de contrôle ;

- à défendre le maintien, dans les attributions du Conseil des ministres, des compétences en matière de décisions définitives ;

- à faire entrer les décisions tendant à la défense commerciale dans celles que le Conseil prend à la majorité simple ;

- à imposer au Conseil de prendre les décisions qui lui incombent, dans le domaine de la défense commerciale, dans le délai de trois mois suivant le dépôt de la proposition de la Commission ;

- à proposer, enfin, qu'à défaut de décision du Conseil dans ce délai, la décision définitive proposée par la Commission prenne effet, sauf décision contraire du Conseil, à la majorité simple.

M. François Blaizot, rapporteur, a indiqué, en conclusion, que la position de la commission - bien que différente de celle de l'auteur de la proposition de résolution et de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes - avait été élaborée en concertation avec ceux-ci.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné le double souci de la commission de concilier le respect des pouvoirs du Conseil et l'efficacité des procédures avant de donner la parole au ministre.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, a félicité le Sénat d'avoir utilisé, en premier, les nouvelles procédures de l'article 88-4 de la Constitution.

Il a rappelé les termes des instructions données par le Premier ministre en vue d'une application satisfaisante de ces dispositions qui permettent un contrôle plus démocratique des institutions européennes et un renforcement des pouvoirs d'information du Parlement.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, a

rappelé que 71 propositions d'actes communautaires avaient été transmises et quatre propositions de résolution déposées dont trois, signées de députés, étaient devenues caduques après les élections législatives. Il a relevé que l'examen par la commission de la seule proposition restante était, de ce fait, une première constitutionnelle.

Il a souligné l'attachement de la France au principe de la préférence communautaire et la nécessité pour la CEE de disposer d'un arsenal de défense équivalent à celui des Etats-Unis.

Il a, par ailleurs, indiqué que le conseil examinait un paquet de mesures complémentaires à l'achèvement du grand Marché unique.

Ce paquet, relatif à la défense commerciale européenne, comprend trois catégories de mesures concernant :

- la répartition des tâches entre la Cour de Justice et le Tribunal de première instance ;

- la suppression des contingents nationaux qui seront remplacés par des contingents et restrictions quantitatives établis au niveau européen. Il a, à ce sujet, souligné la confusion de la situation actuelle, la Grande-Bretagne ayant maintenu ses contingents ainsi que les Pays-Bas, alors que l'Allemagne les a supprimés et que la France a proposé de les maintenir en les ouvrant de 25 % par rapport à leur niveau de 1992 ;

- le renforcement des instruments de défense commerciale.

Sur ce sujet, M. Alain Lamassoure, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, a tout d'abord présenté les trois catégories de mesures existantes (mesures antidumping, mesures de sauvegarde et droits compensateurs). Il a estimé que le problème essentiel était celui de l'inefficacité des procédures actuelles avant d'être celui de l'équilibre des pouvoirs entre le Conseil et la Commission.

Il a, par ailleurs, regretté certaines critiques excessives formulées à l'encontre de la Commission et relevé, notamment, l'inexactitude de la thèse défendue par le précédent Gouvernement selon laquelle la Commission aurait outrepassé son mandat lors de la négociation de l'accord de Washington. Il a indiqué à ce sujet qu'aucun mandat écrit n'avait été donné aux négociateurs et que l'accord passé par ceux-ci, en partie écrit, en partie verbal, n'avait pas fait l'objet d'un compte rendu détaillé au Conseil des ministres, ajoutant que le texte de Blair House n'était qu'un document de quatre

pages en langue anglaise, non signé, n'engageant véritablement personne.

M. Alain Lamassoure a estimé que la Commission était souvent injustement accusée alors que l'absence de décision provenait du manque de courage politique des Gouvernements.

Sur les instruments de défense commerciale communautaire étendue, il a souligné la convergence de la Commission avec les industriels français et le Conseil national du patronat français (CNPF). Il a insisté sur le fait que l'enjeu du dossier n'était pas de savoir qui va décider mais comment rendre la procédure plus efficace et considéré la proposition de règlement présentée par la Commission plus satisfaisante que la situation actuelle, dans un contexte où s'opposent deux camps, celui des Etats du Nord, favorables au maintien de l'existant et libre-échangistes et celui des pays latins.

S'agissant de la proposition présentée par M. François Blaizot, M. Alain Lamassoure, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, a relevé qu'elle comportait deux éléments nouveaux : l'un, qu'il a jugé très positif, consiste à raccourcir les délais d'instruction des mesures de protection, l'autre, dont il a estimé -sans y être totalement hostile- qu'il est moins protecteur que le projet de la commission, consiste à remplacer le vote à la majorité qualifiée du Conseil par un vote à la majorité simple.

M. François Blaizot, rapporteur, est alors intervenu pour souligner que la proposition qu'il présentait tenait compte d'un problème politique réel et qu'elle établissait un compromis entre les propositions de la Commission et le rejet pur et simple préconisé par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes.

M. Alain Lamassoure a estimé, au contraire, que l'enjeu devait se limiter à l'efficacité des procédures et qu'il ne convenait pas de faire de ce sujet une question politique de principe. Il a toutefois précisé qu'il s'exprimait à titre personnel, le Gouvernement n'ayant pas pris de délibération à ce sujet. Il a suggéré -afin de laisser une marge à la négociation- que la commission retienne une nouvelle proposition visant à ce que les mesures adoptées par la Commission des Communautés le soient à titre définitif, à moins d'un rejet par le Conseil à la majorité simple.

M. François Blaizot, rapporteur, a rappelé alors que, comme l'auteur de la proposition de résolution, la délégation du Sénat pour les Communautés européennes était opposée à ce que la Commission prenne des mesures définitives. Afin d'éviter la solution préconisée d'un rejet pur et simple de toute réforme, il a rappelé que la

commission avait retenu une attitude de compromis, laissant au Conseil le soin de décider des mesures définitives à la majorité simple.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, a souligné alors que le Conseil des ministres était plus « libre-échangiste » que la Commission à laquelle les industriels et les lobbyistes accordaient leur confiance.

M. Philippe François a estimé que le fait que les industriels aient marqué une préférence pour la Commission ne justifiait pas que tous les pouvoirs lui soient donnés et qu'il existait un réel problème politique à trancher.

M. Gérard Larcher a souhaité disposer des simulations des votes au Conseil et à la Commission, afin de déterminer la réalité des tendances « protectionnistes » et « libre-échangistes ». Il a considéré que le dossier devait être tranché avec pragmatisme, estimant que le problème politique de l'équilibre des pouvoirs ne serait pas réglé à cette occasion. Il a jugé que la question de la politique du Conseil à l'égard de la Commission devrait être abordée dans un cadre plus large, avec le souci de réaffirmer les principes démocratiques.

M. Jean François-Poncet, président, a souhaité que le ministre fournisse à la commission une simulation des votes. Il a estimé que la majorité simple était préférable pour l'adoption de décisions et la majorité qualifiée préférable pour le rejet. Il a souligné que le problème posé consistait à choisir entre une meilleure protection assurée par la Commission ou le risque d'une Europe ouverte.

Il a observé, enfin, que le compromis élaboré par le rapporteur était moins bon que la proposition du ministre dans la mesure où l'on considère que la Commission est l'institution la plus capable de garantir la protection de la Communauté.

M. Désiré Debavelaere, soulignant l'inefficacité et la lourdeur du système actuel, a regretté l'insuffisance des moyens d'expertise et de contrôle de la Commission.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, s'est engagé à faire réaliser des simulations de vote. Prenant l'exemple des négociations du GATT sur l'ouverture des marchés publics à l'issue desquelles la Commission semble avoir obtenu d'importantes concessions des Etats-Unis, il a mis en doute la volonté du Conseil des ministres d'accepter le résultat de ces négociations.

M. François Blaizot, rapporteur, a rappelé que la nécessité de procédures plus efficaces avait été reconnue aussi bien par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes que par la commission. S'agissant des simulations demandées par certains commissaires, il a fait observer que, lors du vote intervenu au Conseil des ministres sur le projet initial de la Commission, six pays -protectionnistes- avaient voté avec la France, quatre Etats -libre-échangistes- s'opposant au projet et un Etat (le Danemark) restant neutre, ce résultat constituant un encouragement à l'institution d'un vote à la majorité simple.

M. André Fosset, tout en estimant difficile de priver l'échelon politique du pouvoir de décision, s'est déclaré personnellement favorable à l'attribution d'un droit de veto à la majorité qualifiée pour le Conseil.

M. Jean-Jacques Robert a souligné la convergence de vue entre le ministre et M. Jean François-Poncet. Il a regretté que leur raisonnement -sans doute justifié sur le plan de la procédure- revienne en fait à retirer des compétences au Conseil -qui les exerce actuellement de façon peu satisfaisante, au profit de la Commission- sans chercher à modifier, plus positivement, les règles actuelles de fonctionnement des institutions européennes en vue d'une plus grande démocratie.

M. Jean François-Poncet, président, a estimé que la proposition du rapporteur apportait une amélioration au système actuel, même si celle du ministre apportait une amélioration plus grande. Il a indiqué cependant qu'il ne négligeait pas l'aspect politique du dossier et qu'il se rallierait à la proposition du rapporteur si celle-ci était retenue par la commission.

M. François Blaizot, rapporteur, a douté que l'on puisse faire adhérer l'opinion publique à une Communauté européenne, représentée politiquement par le Conseil, dans la mesure où l'on exprimerait de la méfiance à l'égard de celui-ci.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné que ce dossier posait la question générale de l'opposition entre justice et efficacité.

M. Michel Souplet s'est élevé contre la disparition du principe de la préférence communautaire, notamment en matière agricole.

S'agissant de l'accord de Washington, il a interrogé le ministre, afin de savoir s'il serait appliqué alors qu'il n'a été ni écrit ni formellement signé. Il a souligné l'hostilité des agriculteurs

européens à la réforme de la politique agricole commune (PAC) et à la poursuite des négociations du General agreement on tariffs and trade (GATT).

M. François Blaizot, rapporteur, a constaté que par la réforme de la PAC, on imposerait les prix mondiaux au marché intérieur et que la Commission était l'inventeur de ce système.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, a rappelé que la réforme de la PAC avait été acceptée par le Conseil à l'unanimité. Il a considéré que l'accord de Blair House n'était pas définitif, et rappelé que la France n'accepterait qu'un accord unique sur les quinze chapitres du GATT, dans la mesure où les négociations permettraient d'établir un équilibre non seulement global, mais aussi par chapitre.

Il a toutefois souligné que la France se trouvait depuis quelques mois dans un isolement diplomatique absolu dont le nouveau Gouvernement s'efforçait de la faire sortir.

A M. Louis Moinard qui l'interrogeait sur les délocalisations et les importations en provenance des usines délocalisées, M. Alain Lamassoure a répondu que ces importations seraient traitées comme celles des pays-tiers et que les éventuelles mesures de rétorsion les concerneraient.

Il a aussi souligné que les problèmes des délocalisations et du dumping social étaient très mal pris en compte par l'Uruguay Round basé sur une analyse du monde des années 1970-1980.

M. Jean François-Poncet, président, a indiqué à M. François Blaizot que la réforme de la PAC n'avait pas décidé l'alignement sur les prix mondiaux mais une baisse de 30 % des prix et que le principe de la préférence communautaire n'avait pas été mis en cause par la réforme de la PAC mais par le GATT.

Il a rappelé aussi que le ministre allemand de l'agriculture, rencontré lors d'un récent déplacement de la mission d'information sur l'aménagement du territoire, s'était déclaré favorable à l'accord de Blair House, et qu'il ne convenait pas de surestimer la capacité de résistance des organisations agricoles allemandes.

3. Audition de M. Gérard LONGUET, ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur, le mardi 27 avril 1993

Après avoir rappelé que le Sénat était amené à mettre en oeuvre pour la première fois la nouvelle procédure prévue par l'article 88-4 de la Constitution, à propos d'un projet de règlement (CEE) du Conseil dont le poids politique et pratique est considérable, M. Jean François-Poncet, président, a indiqué au ministre que la Commission des Affaires économiques et du Plan avait reporté, après son audition, l'examen définitif de son rapport.

M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, a tout d'abord indiqué qu'il s'exprimerait avec prudence et modestie sur ce sujet essentiel de la politique de défense commerciale communautaire, dont tous les industriels s'accordent à penser qu'elle est, à l'heure actuelle, inefficace, dans le contexte d'une compétition internationale de plus en plus vive et d'une concurrence de plus en plus déloyale, que la crise économique rend difficilement supportable.

Estimant qu'en matière de commerce international, l'espace économique n'était pas indifférencié, le ministre a distingué :

- d'une part, la Communauté européenne, bon élève dont le comportement confine à l'angélisme ;

- d'autre part, ses partenaires commerciaux qui défendent leurs intérêts avec habileté pour les uns (Asie du Sud-est et Japon) ou froide et franche affirmation de leurs pouvoirs unilatéraux pour les autres (tels que les États-Unis).

Au sein de cet espace économique mondial, la CEE présenterait ainsi la singularité de ne pas disposer de la volonté et des moyens d'une politique extérieure commune sur le plan de la défense commerciale, en raison de l'absence d'homogénéité dans l'attitude des États-membres en la matière.

M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, a partiellement expliqué cette situation par des considérations d'ordre géographique et historique, dictant des attitudes hétérogènes aux pays européens. Ainsi, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne connaissent, par exemple, une forte tradition de négoce et de courtage qui privilégie la

transaction commerciale par rapport à la production, alors que le Portugal et l'Espagne ont des préoccupations de plus long terme.

Il a estimé que l'attitude des trois grandes puissances industrielles (l'Allemagne, l'Italie et la France), qui devraient manifester un souci comparable de protection de leurs industries de production, évoluaient dans la bonne voie, malgré la tradition libre-échangiste de l'Allemagne, justifiée par les convictions et renforcée par la certitude de ses industriels, d'être protégés par la qualité de leurs produits et l'étendue de leurs réseaux de commercialisation, ces convictions étant aujourd'hui vacillantes.

S'agissant de la politique commerciale commune et de l'institution qui doit en assurer la responsabilité, le ministre a estimé que, dans le cadre des négociations internationales, il était nécessaire que la Communauté soit représentée par un interlocuteur unique, la Commission, à laquelle le Conseil devrait confier un mandat clair.

Il a, en effet, jugé que la Commission disposait des moyens juridiques et administratifs lui permettant de faire face, au quotidien, aux problèmes posés par le commerce extérieur (tant en matière de négociations que, le cas échéant, de rétorsion).

Après avoir souligné que la Commission était en train de découvrir la nécessité d'être plus lucide et réaliste, M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, a estimé que le dispositif proposé par M. François Blaizot étaient inspiré d'un grand bon sens.

Il a soutenu l'idée selon laquelle l'action de la Commission devait être placée sous la responsabilité du Conseil, statuant si possible à la majorité simple, beaucoup plus favorable pour la France sur cet aspect particulier de la politique communautaire que le vote à la majorité qualifiée.

Après avoir jugé que la Commission souffrait en réalité d'un défaut de procédures administratives, le ministre a rappelé la faiblesse des effectifs consacrés à la politique de protection commerciale et la longueur des procédures (de 18 mois à deux ans, contre 6 mois en moyenne aux Etats-Unis, voire 15 jours dans des cas précis faisant l'objet de mesures de rétorsion après une instruction expéditive).

Estimant que la vraie faiblesse résidait dans les procédures, M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, a, par conséquent, souhaité une mise en oeuvre plus rapide de celle-ci, ainsi qu'une mobilisation plus grande des moyens administratifs.

Il a estimé que, si la Commission ne faisait pas toujours preuve de réalisme, elle semblait toutefois prendre mieux conscience de l'urgente nécessité de protéger l'industrie communautaire contre les pratiques déloyales.

Le ministre a jugé qu'on pouvait confier des responsabilités à la Commission, à la condition que le Conseil utilise son pouvoir de contrôle a posteriori et que les gouvernements nationaux exercent sur elle une pression constante. A cet égard, il s'est félicité de l'avancée qui semble se dessiner à propos de l'application de l'accord entre l'Europe et le Japon dans le secteur automobile.

Le ministre a précisé que si, à l'inverse, on contestait à la Commission la faculté d'assumer la responsabilité de l'action commerciale, cette dernière risquait d'être transférée à un Conseil dont le mode de fonctionnement n'était pas adapté.

Il a conclu qu'il convenait d'agir en sorte que l'espace économique européen soit un espace réellement européen et non un simple espace de libre-échange.

M. Jean François-Poncet, président, a alors indiqué au ministre qu'il ne s'étonnait pas de la teneur de ses propos, puisque la plupart des personnalités précédemment entendues par la commission sur ce dossier s'étaient exprimées dans le même sens.

Après avoir souligné la nécessité de l'existence d'une concurrence, M. François Blaizot a affirmé que celle-ci devait toutefois comporter des règles du jeu, de nature à placer les différents producteurs dans des conditions comparables. S'interrogeant alors sur l'institution à laquelle il était possible d'imputer la responsabilité des insuffisances de la politique communautaire de défense commerciale, il a estimé que la Commission avait fait une plus ardente application des règles antidumping que le Conseil, dont il a souligné l'inertie en la matière, relevant cependant que la Commission aurait pu rechercher davantage l'efficacité et s'imposer des délais d'enquête plus brefs.

M. François Blaizot a rappelé que M. Michel Poniatowski, dans sa proposition de résolution, de même que la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, avaient estimé que le dispositif proposé par la Commission allait trop loin dans le sens d'un renforcement de ses pouvoirs, ce qui allait à l'encontre de la répartition des pouvoirs instituée par le Traité de Rome et pourrait constituer un fâcheux précédent.

Après avoir rappelé que la Commission des Affaires économiques et du Plan se trouvait prise «entre deux feux», son désir d'efficacité, d'une part, sa volonté de ne pas bouleverser les règles politiques présidant au fonctionnement de la CEE, d'autre part, M. François Blaizot a alors rappelé brièvement ses propres propositions, en soulignant qu'elles s'efforçaient de respecter les préoccupations décrites précédemment.

Il a précisé qu'aux termes de son projet de proposition de résolution, la Commission européenne devrait voir son action enserrée dans de stricts délais et que les mesures définitives devraient être adoptées par le Conseil, statuant à la majorité simple, sa prise de décision devant cependant être enfermée dans un délai, sous peine d'inertie. Le Conseil serait ainsi le véritable décideur, à moins qu'il ne manifeste pas assez d'autorité pour affirmer sa position.

M. Jean François-Poncet, président, a alors relevé que le débat comportait une contradiction entre :

- d'une part, l'instinct politique qui inciterait à refuser à la Commission tout accroissement de ses pouvoirs ;

- d'autre part, la nécessité pour la Communauté d'être capable de se défendre, mieux que par le passé, face à la multiplication des pressions commerciales.

Face à ce dilemme, il a jugé pragmatique la proposition du rapporteur, sur laquelle la commission aurait à se prononcer le lendemain.

Il a souligné que le ministre incitait le Sénat à opter pour le réalisme, sans pour autant priver le Conseil du pouvoir de donner des instructions à la Commission et d'en contrôler l'exécution, ceci à la majorité simple, ce qui représente un nouveau paradoxe, le vote à la majorité qualifiée passant en règle générale -mais pas en l'espèce- pour mieux sauvegarder la souveraineté des Etats-membres.

Répondant à une question de M. Désiré Debavelaere, M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, a indiqué que le secteur automobile constituait un cas particulier, puisque régi par un accord spécifique, imparfait mais qui aurait le mérite, s'il était appliqué, de réguler les échanges.

M. Désiré Debavelaere s'est alors interrogé sur le mandat qu'il conviendrait de donner à la Commission et sur les moyens de s'assurer de l'efficacité de son action.

Le ministre a précisé qu'il ne s'agissait pas de donner un blanc-seing à la Commission, en matière de politique commerciale, mais seulement de lui demander de mieux se mobiliser pour défendre la Communauté contre les pratiques déloyales. En réponse au même orateur qui s'inquiétait de l'attitude de la Communauté dans les négociations du GATT, au moment où l'avenir de l'économie française et de l'Europe sont en jeu, le ministre a indiqué que la CEE essaierait d'obtenir une multilatéralisation du traitement des conflits commerciaux, M. Mickey Kantor, négociateur américain, semblant prêt à soutenir une telle approche dans le secteur de l'acier.

Le ministre a alors qualifié de scandaleux le comportement des Etats-Unis sur ce dernier dossier, comportement qui répond en réalité à l'incapacité des grandes industries sidérurgiques américaines de faire face à la concurrence des petites industries du même pays.

Répondant ensuite à M. Louis de Catuelan qui s'élevait contre une décision de Renault d'exporter un grand nombre de voitures via un port belge, M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, estimant que la cause en était probablement l'infériorité des coûts portuaires belges, a précisé qu'une réponse écrite avait été demandée sur cette affaire à la suite d'une question posée par un député.

M. Félix Leyzour s'étant inquiété de la longueur des délais d'enquête en Europe, le ministre a jugé que les propositions du rapporteur répondaient à cette préoccupation.

M. Louis Moinard a alors évoqué les problèmes posés par les délocalisations d'entreprises françaises à l'étranger, qui s'effectuent au détriment de l'emploi.

Soutenant la position de M. Louis Moinard, M. Jacques de Menou s'est montré inquiet de la philosophie de la mondialisation des échanges, qui fait que l'on importe en réalité les bas salaires des autres pays, ceci au détriment de la production communautaire.

Il a estimé que, dans le but d'éviter une aggravation du chômage, l'Europe sera contrainte d'adopter une politique plus protectionniste. Après avoir cité les exemples du secteur de la pêche, puis de la Hongrie -dont les responsables estiment que l'Europe est assez riche pour acheter ses produits-, M. Jacques de Menou a dénoncé cette dérive dangereuse qui risque d'engendrer la misère, non seulement dans les campagnes, mais aussi dans les usines.

Après avoir qualifié de désastreuses les délocalisations, le ministre a indiqué qu'il allait organiser, avec M. Alain Madelin,

ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises (PME), du commerce et de l'artisanat, une table-ronde, notamment avec les entreprises de grande distribution, trop promptes à importer. Il a, par ailleurs, estimé que l'absence de flexibilité du travail en France était un frein à la création d'emplois et pouvait expliquer partiellement ces délocalisations. Le ministre a ajouté qu'il serait souhaitable de réduire les charges pesant sur le travail et, en outre, de développer, avec le Maghreb par exemple, une politique de développement concerté, de nature à développer le marché local.

Le ministre s'est ensuite félicité de l'élargissement du débat à l'ensemble des problèmes que pose le commerce international dans le contexte actuel, particulièrement inquiétant.

Il a rappelé que l'Europe était jadis protégée par la technologie, qui se disperse, et par l'éloignement géographique des pays à bas salaires, qui ne joue plus, et il a estimé essentielle une loyauté sur les plans monétaire et social. Il a, par ailleurs, souhaité que les vives réactions américaines en matière de défense commerciale incite l'Europe à plus de réalisme sur la matière. Le ministre a conclu qu'on se trouvait ainsi face à un tournant historique dans l'évolution du commerce international.

S'inquiétant également des dangers du « dumping social », M. Jean François-Poncet, président, a communiqué à la Commission les chiffres avancés par un représentant de Thomson, auditionné par la mission sur l'aménagement du territoire : pour un coût salarial français de 100, l'Allemagne se situe à 110, la Grande-Bretagne à 50, le Japon à 80, la Corée à 10, la Thaïlande à 3 et la Chine à 2.

B. EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EN COMMISSION

Au cours d'une première réunion tenue le mercredi 14 avril 1993, la commission a entamé l'examen de la proposition de résolution.

M. François Blaizot, rapporteur, a tout d'abord rappelé la complexité et l'ancienneté du sujet, puisque la politique commerciale commune instituée par le Traité de Rome est l'un des fondements de la construction européenne. Il a précisé que le préambule du Traité prévoyait cependant que l'ouverture des marchés devait tendre à

l'équilibre dans les échanges et supposait la loyauté de la concurrence.

Dans ce contexte, il a brièvement retracé l'historique de la réglementation communautaire dans le domaine de la défense commerciale, qui a été établie dans le respect des règles du General agreement on tariffs and trade (GATT).

Le rapporteur a ensuite exposé les différentes procédures de défense commerciale :

- s'agissant des mesures antidumping, deux conditions principales doivent être remplies pour que la Communauté puisse instituer un droit antidumping (la réalité du dumping et l'existence d'un préjudice pour les producteurs européens) ;

- s'agissant des mesures antisubventions, la Communauté peut instituer un droit compensateur tendant à annuler le caractère anticoncurrentiel de la subvention dont a bénéficié le produit concerné ;

- enfin, un règlement de 1982 prévoit les modalités de protection contre une invasion brutale du marché par des importations, des mesures de sauvegarde prenant, le plus souvent, la forme de quotas.

M. François Blaizot, rapporteur, a insisté sur les problèmes que posait la mise en oeuvre de ces procédures. Il a tout d'abord souligné la longueur de l'enquête menée par la Commission à la suite du dépôt d'une plainte, le délai d'un an qui lui est imparti étant le plus souvent largement dépassé, puisqu'elle mène des investigations très approfondies, voire trop.

Il a précisé que la Commission pouvait, après consultation d'un comité consultatif composé des représentants des Etats-membres, instituer des mesures provisoires pour une période de quatre mois, prorogable de deux mois, une mesure ne devenant définitive qu'après une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur une proposition de la Commission. Le rapporteur a souligné la difficulté de réunir une telle majorité, qui fait intervenir une pondération des voix des Etats-membres et nécessite la réunion de 71 % des voix. Ceci explique la courante absence de décision du Conseil, alors même que des entreprises risquent de disparaître sous l'effet de la concurrence déloyale.

Le rapporteur a alors exposé les critiques opposées au dispositif actuel, notamment par les industriels. Ces critiques s'adressent à la Commission (longueur des délais) comme au Conseil des ministres (difficultés liées au processus décisionnel). Il a rappelé

qu'il suffisait que vingt deux voix, -c'est-à-dire des voix de deux grands Etats-membres et d'un petit-, s'expriment contre une proposition de décision de la Commission pour que celle-ci n'aboutisse pas.

Après avoir rappelé que les comportements des gouvernements des pays du Nord de l'Europe et de ceux du Sud étaient divergents, les premiers étant beaucoup plus libre-échangistes, M. François Blaizot, rapporteur, a conclu qu'une décision efficace n'avait que peu de chance d'aboutir devant le Conseil.

Il a estimé logique que, dans ces conditions, les industriels européens, français notamment, s'estiment insuffisamment protégés face à des pratiques déloyales, surtout dans le contexte actuel caractérisé par :

- une forte expansion du commerce international, accompagnée d'un accroissement des pratiques anticoncurrentielles, et d'une détérioration de la balance commerciale européenne, dont le déficit est passé de 30 milliards d'ECU en 1989 à 83 milliards d'ECU en 1991 ;

- une agressivité accrue des États-Unis qui s'appuient, d'une part, sur la mise en oeuvre de dispositions unilatérales aggravant la sévérité de leur réglementation et, d'autre part, sur la sous évaluation -de l'ordre de 20 %- du dollar.

M. François Blaizot, rapporteur, a indiqué que le danger en la matière venait également de pays, ceux d'Asie du Sud-Est notamment, à main d'oeuvre très bon marché, pratiquant un véritable «dumping social». Prenant appui sur l'exemple de la chaussure, il a précisé que l'écart du coût du travail entre la France et la Chine était de 1 à 80, en raison, surtout du travail des enfants et de la main-d'oeuvre carcérale.

M. François Blaizot, rapporteur, s'est alors inquiété des conséquences de l'invasion de produits importés sur la situation de l'emploi en Europe.

Il a rappelé qu'en raison des graves dysfonctionnements ainsi constatés dans la politique de défense commerciale européenne, la Commission avait proposé, le 17 juillet 1992, de modifier les procédures en vigueur. Il a estimé que cette proposition de réforme du dispositif répondait au désir de la Commission de porter remède à l'inefficacité de ce dernier, ainsi qu'à deux autres motivations :

- l'une, officielle, mais peu convaincante, liée au projet de confier le contentieux commercial au tribunal de première instance des Communautés européennes ;

- l'autre, plus profonde, liée au souci permanent de la Commission de renforcer son autorité par rapport au Conseil des ministres.

Le rapporteur s'est alors référé au texte même du Traité de Rome, dont l'article 113 prévoit clairement la subordination de la Commission au Conseil, tout en permettant cependant une lutte d'influence entre les institutions communautaires, et dont l'article 145, modifié en 1987 par l'Acte unique, organise de façon plus floue la répartition des compétences. Cet article, sur lequel se fonde la Commission pour obtenir un transfert aussi large que possible du pouvoir d'exécution, précise notamment que le Conseil dispose du pouvoir de décision, mais qu'il confère à la Commission des compétences d'exécution, selon les modalités qu'il établit.

Dans ce contexte de lutte d'influence entre les autorités communautaires, M. François Blaizot, rapporteur, a estimé que la Commission était inévitablement favorisée face à un Conseil divisé et il s'est inquiété de ce que la Commission puisse gagner ce combat inégal.

Le rapporteur a ensuite présenté la proposition d'acte communautaire dans son texte initial, qui prévoit que les mesures de défense commerciale deviennent définitives dans le cas où un comité de gestion composé par les représentants des Etats-membres émet un avis conforme par un vote à la majorité qualifiée. En cas d'avis non conforme du comité, la Commission serait tenue de différer l'application de ces mesures d'un délai ne pouvant pas dépasser trois mois, pour les soumettre au Conseil. Ce dernier disposerait d'un délai de 20 jours pour prendre une décision différente de celle du Comité à la majorité qualifiée, les mesures proposées par la Commission étant applicables en cas de carence du Conseil.

M. François Blaizot, rapporteur, a précisé que la proposition aurait donc pour effet de modifier l'équilibre des pouvoirs entre le Conseil des ministres et la Commission, sur un point il est vrai limité, mais dont on peut craindre qu'il serve de précédent. Il a jugé que cette proposition aurait le mérite d'améliorer l'efficacité du dispositif, mais qu'il aurait pour tort d'accroître les pouvoirs de la Commission.

Après avoir rappelé que le Conseil des ministres avait repoussé ces propositions, en raison de la position des pays du Nord de l'Europe notamment, le rapporteur a indiqué que le Gouvernement français, le Parlement européen (favorable à toute disposition de nature à renforcer les pouvoirs de la Commission) et les organisations professionnelles représentant l'industrie française, y étaient au contraire favorables.

Evoquant ensuite la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution, M. François Blaizot, rapporteur, a souligné que la commission serait amenée à délibérer sur un texte déjà dépassé, la proposition d'acte communautaire n° E-3 étant l'objet d'une recherche de compromis entre la Commission et le Conseil.

Le rapporteur a alors exposé la position de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, favorable à la proposition de résolution de M. Michel Poniatowski tendant à rejeter la proposition d'acte communautaire, au motif qu'il ne convient pas d'accroître les pouvoirs de la Commission, au moment où cette dernière a été qualifiée « de mandataire infidèle » lors des négociations du GATT.

Le rapporteur a précisé que la délégation souhaitait que le Conseil reprenne en main ses pouvoirs de décision en vue d'assurer une défense commerciale efficace et se montrait hostile à une dérive institutionnelle susceptible d'altérer la suprématie du Conseil sur la Commission.

Après avoir indiqué qu'il mesurait l'importance des considérations politiques qui inspiraient M. Michel Poniatowski, ce dernier souhaitant que le pouvoir de décision reste l'apanage des responsables politiques, c'est-à-dire du Conseil des ministres, M. François Blaizot, rapporteur, a estimé qu'on ne pouvait cependant suivre tout à fait sa proposition de résolution, sauf à revenir à la situation actuelle, jugée insatisfaisante par les industriels victimes du dumping.

Dans ces conditions, le rapporteur a suggéré que la commission formule des propositions au Gouvernement, et notamment qu'il invite ce dernier :

- à inciter la Communauté à renforcer l'ensemble des moyens propres à améliorer l'efficacité de sa politique de défense commerciale, notamment en simplifiant et en accélérant les procédures d'enquête et de contrôle de la Commission (grâce, par exemple, à un renforcement des effectifs) ;

- à maintenir dans les attributions du Conseil les compétences en matière de décisions définitives, la Commission ayant toute latitude pour prendre aussi rapidement que possible les décisions provisoires ;

- à faire entrer les décisions tendant à la défense commerciale dans celles que le Conseil prend à la majorité simple ;

- à imposer au Conseil de prendre, dans le domaine de la défense commerciale, les décisions qui lui incombent dans le délai de trois mois suivant le dépôt de la proposition de la Commission ;

- à proposer qu'à défaut de décision du Conseil dans ce délai, la décision définitive proposée par la Commission prendrait effet.

Après avoir félicité l'orateur pour la clarté et l'exhaustivité de son exposé, M. Jean François-Poncet, président, soulignant le caractère délicat du dossier, a conclu que deux considérations contradictoires devaient être prises en compte :

- l'exigence d'efficacité, dans un contexte de multiplication des pratiques déloyales -notamment des pays asiatiques- un réexamen de l'ensemble des relations commerciales mondiales étant à terme nécessaire ;

- la volonté de préserver un équilibre politique.

Il s'est félicité de ce que la proposition du rapporteur combine ces deux préoccupations.

Après s'être également rallié aux propositions du rapporteur, M. Marcel Daunay a souhaité que la commission tienne compte des travaux de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes. Puis, faisant allusion à la première proposition du rapporteur, il a souhaité que la Commission opère un redéploiement de ses effectifs.

En réponse, M. François Blaizot, rapporteur, s'est montré favorable à un rapprochement avec la délégation et il a rappelé, à cet égard, que MM. Michel Poniatowski et Jacques Genton, présents lors des réunions de la commission du 7 avril dernier, avaient marqué le souci d'arrêter une position constructive.

Après l'intervention de M. Jean Roger, qui s'interrogeait sur la nécessité d'accorder au Conseil un délai de décision plus long, M. François Blaizot, rapporteur, a estimé, étant donné la longueur de l'enquête, qu'un allongement de la procédure au stade du Conseil rendrait une décision définitive inutile, car trop tardive.

M. Jean François-Poncet, président, a alors proposé que l'enquête de la Commission soit également enserrée dans un délai déterminé, qu'il a d'ailleurs proposé de fixer à huit mois.

Evoquant ensuite les modalités de vote du Conseil, M. Jean François-Poncet, président, a estimé que le vote à la majorité simple, s'il allait dans un sens supranational, ce que certains

pourraient redouter sur le plan idéologique, permettrait cependant à la France de mieux se faire entendre et à l'Europe de cesser de se faire piétiner par le monde entier. Sous réserve de cette suggestion, il a estimé la proposition du rapporteur équilibrée, et s'est félicité qu'elle encadre les compétences respectives de la Commission et du Conseil.

Répondant à M. Félix Leyzour qui se demandait si la lenteur de la procédure n'avait pas joué un rôle dans les difficultés du secteur de la pêche, M. Jean François-Poncet, président, a estimé que ces problèmes provenaient davantage du vote du Conseil à la majorité qualifiée que de la lenteur de la procédure, et M. François Blaizot, rapporteur, a rappelé que le secteur de la pêche faisait l'objet d'une réglementation spécifique.

M. Félix Leyzour s'est ensuite inquiété du fait que la dernière proposition du rapporteur risquait d'affaiblir celle qui la précédait, car la Commission risquait ainsi d'avoir le dernier mot.

M. François Blaizot, rapporteur, a alors relevé qu'il était nécessaire, afin d'éviter de retomber dans la situation actuelle, de prévoir une solution en cas de carence du Conseil, le non respect par celui-ci du délai qui lui serait imparti pour prendre une décision n'étant aucunement sanctionné.

Après avoir rappelé les données du problème et ses conséquences sur l'emploi, M. Jean François-Poncet, président, a estimé qu'il convenait de remédier à une absence de décision du Conseil et qu'il valait mieux que la décision de la Commission l'emporte, plutôt qu'aucune décision ne soit prise. Il a rappelé que, dans ce schéma, le Conseil pouvait agir, la majorité simple étant relativement aisée à obtenir.

Partageant les préoccupations de M. Félix Leyzour, M. Bernard Hugo a estimé contradictoire de vouloir confier la décision finale au Conseil, tout en prévoyant de rendre effective celle de la Commission, en cas de carence de celui-ci. Il a toutefois admis la nécessité d'améliorer l'efficacité de la procédure.

M. Jean François-Poncet, président, a estimé qu'il convenait d'instituer un principe qui permette d'avancer, et que «faire passer l'épiderme avant le fond» ne serait pas rendre un vrai service à la Communauté. Il a craint que le maintien du statu quo ne conduise à la disparition du marché unique, et n'entraîne ainsi une situation qui, comme le désordre communautaire actuel, ne soit pas durablement tolérable. Il a souhaité que la commission émette un avis équilibré, qui indique clairement sa position.

Répondant à M. Désiré Debavelaere qui reprochait aux Etats-Unis leur position contradictoire, puisqu'ils mettent en oeuvre

des mesures unilatérales, tout en se déclarant défenseurs du GATT et M. François Blaizot, rapporteur, a estimé qu'il y avait là un rapport de forces et que la loi américaine sur le commerce était plus sévère que les règles du GATT.

Evoquant la rapidité de décision des Etats-Unis en la matière, M. Désiré Debavelaere a souhaité qu'une décision européenne soit encadrée par des délais très stricts, des décisions tardives risquant d'intervenir après la disparition des entreprises concernées. Dans le but d'améliorer l'efficacité de la Commission, il a souhaité que soit défini et mis en oeuvre le principe de subsidiarité, de façon à ce que la Commission s'occupe sérieusement des problèmes essentiels, tels que la survie de l'industrie européenne.

Il s'est ensuite demandé si le Traité de Maastricht tenait compte de ce que la préférence communautaire devrait représenter pour l'Europe.

Il a par ailleurs souhaité que des recommandations soient faites pour mettre en garde les entreprises européennes contre leur propre stratégie de délocalisation, qui devrait, selon lui, avoir pour motivation prioritaire de répondre à un besoin économique dans les pays où elle s'effectue.

M. Désiré Debavelaere, soulignant la nécessité d'un contrôle a posteriori des décisions définitives par le Conseil, après s'être référé aux propos de M. Jean Gandois, lors de son audition par la commission, a estimé que la dernière proposition du rapporteur pourrait inciter le Conseil au laxisme.

Soutenant cette analyse, M. Gérard César a rappelé que M. Jean Gandois avait soutenu que la procédure européenne était trop longue et que l'Europe était une «passoire».

M. François Blaizot, rapporteur, a alors fait valoir que quelle que soit la formule retenue, elle serait inefficace si le Conseil n'avait pas la volonté et la fermeté nécessaires pour affirmer son autorité. Tenant compte des observations formulées par ses collègues, il a proposé de compléter sa dernière proposition, de façon à permettre au Conseil de prendre, à tout moment et à la majorité simple, une décision contraire à celle de la Commission. Cette proposition serait donc ainsi rédigée : «A défaut de décision du Conseil dans ce délai (de trois mois), la décision définitive proposée par la Commission prend effet, sauf décision contraire du Conseil à la majorité simple».

Après que M. Jean François-Poncet, président, se fut rallié à cette proposition, M. Désiré Debavelaere, évoquant les négociations du GATT, a jugé impensable que la France puisse signer

l'accord, sans que les Etats-Unis aient renoncé à mettre en oeuvre leurs mesures unilatérales.

Appuyant cette position, M. Jean François-Poncet, président, a estimé que s'il existait un domaine où le veto devait s'appliquer, c'était bien celui-là, car c'est celui qui reflète le plus le diktat du fort sur le faible.

M. Louis Moinard, s'inquiétant de ce que le Conseil ne prenne pas toujours en compte l'intérêt global de l'Europe, a estimé qu'il fallait donner à la Communauté les moyens de se défendre.

M. Jean François-Poncet, président, a jugé qu'il convenait de mettre en place le dispositif qui serait le moins inefficace possible, tout en étant politiquement acceptable.

Répondant ensuite à M. Désiré Debavelaere, M. Jean François-Poncet, président, a indiqué qu'il était personnellement très favorable à la préférence communautaire, selon lui insuffisamment mise en oeuvre à l'heure actuelle. Après s'être montré favorable à une Europe fortement européenne, il a estimé que les partenaires de la France la rejoindraient un jour sur ce point. Il a également jugé que la France était en train de surmonter son handicap, par rapport à l'Allemagne, dans le marché mondial, et que le couple franco-allemand trouverait de plus en plus de points communs, y compris sur le terrain agricole. Dans ces conditions, a-t-il estimé, la préférence communautaire devrait retrouver toute sa force.

Après avoir rappelé que la politique agricole commune était protectionniste, bien qu'insuffisamment à son gré, M. Jean François-Poncet, président, a souhaité que l'Europe s'oriente vers l'autosuffisance agro-alimentaire.

Il a ensuite estimé que le Gouvernement français trouverait une porte de sortie dans les négociations sur le GATT et chercherait à obtenir des compensations au niveau de la politique agricole commune, tout en évitant une rupture avec l'Allemagne.

Il a enfin rappelé que l'examen définitif du rapport de M. François Blaizot était subordonné à l'audition du nouveau ministre chargé du commerce extérieur.

Au cours d'une deuxième réunion tenue le mercredi 28 avril 1993, la commission a poursuivi l'examen de la proposition de résolution.

Après avoir félicité le rapporteur pour l'excellente qualité de son travail, M. Jean François-Poncet, président, a rappelé à la commission qu'avec l'adoption de la proposition de résolution et du rapport de M. François Blaizot, elle achevait la première phase de la nouvelle procédure fixée par l'article 73 bis du Règlement du Sénat, pour l'examen de la proposition de résolution n° 205 (1992-1993) sur la proposition de règlement communautaire n° E-3. Il a indiqué que la deuxième phase de cette procédure consisterait en l'adoption de la résolution de la commission et rappelé aux commissaires qu'au cours de cette phase, ils seraient amenés à examiner les amendements extérieurs qui pourraient être présentés par le Gouvernement, un ou plusieurs sénateurs, ainsi que par la délégation pour les Communautés européennes.

Il a proposé que le délai-limite pour le dépôt de ces amendements soit fixé au jeudi 6 mai 1993, à 17 heures -sachant que le rapport de M. François Blaizot devrait être distribué au plus tard le lundi 3 mai 1993-, et que la réunion pour l'examen des amendements extérieurs et l'adoption de la résolution définitive de la commission se déroule le mercredi 12 mai 1993 à 9 heures 30.

Complétant son exposé sur la procédure nouvelle fixée par l'article 73 bis du Règlement du Sénat, le président a précisé que la résolution de la commission deviendrait la résolution du Sénat, à moins que, dans un délai de dix jours francs suivant sa mise en distribution, le Président du Sénat, le président d'un groupe, lui-même, le président de la délégation pour les Communautés européennes ou le Gouvernement ne demandent son examen par le Sénat, et que, dans les vingt jours suivants, cette inscription ne soit effectivement décidée par la Conférence des présidents.

M. Jean François-Poncet, président, a ensuite indiqué que M. Alain Lamassoure, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, aux affaires européennes, avait, pour faire suite à sa demande, transmis des éléments d'information sur les modalités de vote au sein du Conseil, mais qu'il ne s'agissait pas là d'une réponse réelle.

Après avoir rappelé que la commission était amenée à présenter une proposition de résolution, à l'attention du Gouvernement, mais que ce dernier n'était pas lié par un tel avis, M. François Blaizot, rapporteur, a indiqué qu'il convenait, en réalité,

de donner au Gouvernement des arguments lui permettant de convaincre au maximum ses partenaires européens.

Puis, le rapporteur a exposé brièvement les aspects principaux d'un dossier déjà largement débattu en commission. Il a estimé que la concurrence pouvait être stimulante, mais qu'elle risquait d'être destructrice lorsqu'elle était effectuée de façon déloyale. Il a fait valoir que si la Communauté se montrait favorable à la loyauté des échanges, les règles préférentielles prévues par la politique agricole commune (PAC) ne constituaient cependant pas un modèle de concurrence loyale.

Répondant à M. Jacques de Menou qui rappelait que cette politique était régie par la préférence communautaire, M. François Blaizot, rapporteur, a jugé que l'Europe ne laissait pas la concurrence jouer de façon sauvage, mais qu'elle avait mis en place des moyens de défense commerciale protecteurs et inspirés des règles du general agreement on tariffs and trade (GATT).

Le rapporteur a ensuite rappelé les manoeuvres susceptibles de détourner la concurrence :

- les pratiques de dumping, contre lesquelles la Commission a le plus souvent réagi, même si la difficulté d'évaluer le prix de revient réel d'un produit dans un pays rend complexe la prise de décision ;

- les subventions, à l'exportation par exemple ;

- le « dumping social », qui recouvre le travail à très bas salaire, l'emploi des enfants ou de la population carcérale ;

- le « dumping monétaire », indiscutablement très grave ; à cet égard, le rapporteur a relevé que les cours du dollar et du yen étaient sous-évalués par rapport à la réalité du pouvoir d'achat de ces monnaies. Il a également indiqué que la dévaluation de certaines monnaies européennes et que les changes flottants rendaient difficile la mise en évidence de la réalité du dumping et, par conséquent, expliquaient partiellement la longueur des délais d'enquête de la Commission.

Le rapporteur a rappelé qu'à l'issue d'une enquête, la Commission pouvait imposer des mesures provisoires, valables quatre mois et prorogables deux mois.

S'agissant des mesures définitives, il a souligné la difficulté de réunir la majorité qualifiée (71 % des voix pondérées), au sein du Conseil, ceci d'autant plus qu'il suffit de deux grands États

libre-échangistes et d'un petit pour réunir les vingt-deux voix représentant la minorité de blocage.

M. François Blaizot, rapporteur, a exposé qu'à la suite de protestations de plus en plus pressantes des industriels européens, la Commission avait envisagé de réformer les procédures et avait présenté, à cette fin, la proposition de règlement communautaire n° E-3. Il a souligné que cette dernière tendait à renforcer la rapidité, et donc l'efficacité du dispositif, mais priverait le Conseil de la plus grande partie de son autorité.

Ce dernier point a motivé la démarche de M. Michel Poniatowski qui a suggéré de repousser, purement et simplement, la proposition n° E-3 dans sa proposition de résolution, dont M. Philippe François a rappelé qu'elle avait été adoptée à l'unanimité par la délégation pour les Communautés européennes.

Partageant ce souci de confier le pouvoir de décision aux hommes politiques, M. François Blaizot, rapporteur, a cependant considéré que la commission ne pouvait adopter la proposition de résolution de M. Michel Poniatowski, sous peine de maintenir les procédures actuelles, jugées insatisfaisantes.

Il a ensuite exposé les principaux aspects de sa proposition, à savoir :

- la fixation d'un délai de huit mois pour les enquêtes et pour la prise de mesures provisoires éventuelles, relevant de la responsabilité de la Commission, sachant que M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, avait même proposé de réduire ce délai à six mois ;

- la fixation d'un délai de trois mois pour la prise de décision, par le Conseil, des mesures définitives ;

- le passage du vote du Conseil de la majorité qualifiée à la majorité simple, ce qui favoriserait la France sur ce point particulier de la politique commerciale ;

- le fait qu'en cas d'inertie du Conseil dans ce délai de trois mois, la proposition de la Commission deviendrait définitive, sauf décision contraire du Conseil statuant à la majorité simple.

Après s'être félicité que les différents aspects du sujet aient été abondamment examinés par la commission, M. Jean François-Poncet, président, a estimé que les propositions du rapporteur mariaient au mieux les considérations contradictoires apparues au cours du débat et constituaient un texte aussi pondéré et

équilibré que possible, texte qui, en outre, avait recueilli l'accord de M. Gérard Longuet et recueillerait, probablement, également celui de M. Michel Poniatowski, selon le rapporteur.

Après avoir relevé qu'un point méritait cependant d'être discuté, à savoir les délais, le président a proposé de ramener à six mois le délai enserrant l'action de la Commission et à deux mois celui encadrant le pouvoir de décision du Conseil. Il a jugé que ces délais semblaient correspondre au sentiment général des commissaires, ainsi qu'à celui du ministre chargé du commerce extérieur.

M. Jean François-Poncet, président, a estimé que la commission marquerait ainsi le prix qu'elle attache à une accélération des procédures, indispensable à la protection des entreprises.

Après que MM. Georges Gruillot et Philippe François eurent soutenu cette position, ce dernier s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles M. Alain Lamassoure avait semblé s'opposer au vote à la majorité simple.

En réponse, M. François Blaizot, rapporteur, a rappelé que le ministre délégué aux affaires européennes s'était montré favorable à l'adoption de la proposition n° E-3 et donc au vote à la majorité qualifiée qui s'appliquerait à une prise de décision négative du Conseil à l'encontre d'une proposition de la Commission.

M. Jean François-Poncet, président, est alors intervenu pour préciser que le vote à la majorité qualifiée supposait la réunion des deux-tiers des voix pondérées des Etats, un petit nombre d'Etats pouvant alors bloquer toute décision positive, alors que le vote à la majorité simple accorde une voix par Etat. Cette dernière est donc plus facile à obtenir dans le cadre d'un vote positif. Il a estimé que la proposition du rapporteur, assortie d'une réduction des délais, constituait un compromis équilibré.

Après avoir félicité le rapporteur pour la qualité de sa réflexion, M. Félix Leyzour s'est cependant inquiété de l'interprétation que ce dernier avait donné à la notion de préférence communautaire.

M. Jean François-Poncet, président, a alors suggéré que l'on parle de concurrence libre, plutôt que loyale, la préférence communautaire limitant la liberté de la concurrence, mais non sa loyauté et qu'elle était d'autant plus loyale qu'elle était autorisée par le GATT. Il a rappelé que la Communauté, pour prix de l'union douanière instaurée en 1957, avait consenti des compensations aux pays tiers sous la forme des produits de substitution des céréales.

M. Félix Leyzour a alors estimé que si la proposition du rapporteur n'était pas sans intérêt, il n'était, en revanche, pas convaincu qu'elle apporterait une solution très efficace aux problèmes posés par le commerce international. A cet égard, il a souligné la nécessité d'une volonté politique de défendre les productions européennes et d'éviter un alignement des conditions de vie et de travail sur certains pays concurrents, mais plutôt de faire respecter les conventions du Bureau international du travail et de les introduire dans les accords commerciaux.

Partageant partiellement ce sentiment, M. François Blaizot, rapporteur, a estimé que si la réglementation ne suffissait sans doute pas à résoudre tous les problèmes, encore fallait-il qu'elle existât.

Répondant à M. Désiré Debavelaere, M. Jean François-Poncet, président, a indiqué qu'il était un fervent partisan de la préférence communautaire et il s'est déclaré favorable à une sorte de «nationalisme européen». De même que M. Gérard Longuet, il a estimé que si la volonté française de mettre en oeuvre une véritable politique européenne de défense commerciale était, pour l'instant, minoritaire en Europe, le renforcement de la concurrence, asiatique notamment, amènerait inéluctablement les pays à réexaminer fondamentalement les règles du commerce international et à réinventer de nouvelles règles du jeu, ceci d'autant plus qu'ils n'accepteront pas d'abandonner certains secteurs économiques vitaux.

Répondant à M. Philippe François qui espérait que les difficultés de leur industrie feraient évoluer l'attitude des Allemands dans ce domaine, M. Jean François-Poncet, président, a estimé qu'un changement de la mentalité allemande permettrait de donner un autre contenu à la préférence communautaire.

La commission a ensuite adopté la proposition de résolution à l'unanimité, M. Félix Leyzour s'abstenant.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

(Texte adopté par la commission en application
de l'article 73 bis -6 du Règlement du Sénat)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*sur la proposition de règlement du Conseil des Communautés
européennes (n° E-3)
relative à l'harmonisation et à la rationalisation
des procédures décisionnelles des instruments communautaires de
défense commerciale et portant modification des règlements du Conseil
applicables en la matière*

Le Sénat,

Considérant qu'une politique efficace de défense commerciale est nécessaire au bon fonctionnement du marché unique européen,

Considérant que la mise en oeuvre de la politique de défense commerciale communautaire ne permet pas toujours de lutter efficacement contre les pratiques déloyales qui se multiplient à l'heure actuelle, et que les procédures, de même que le processus décisionnel dans ce domaine, ne confèrent pas une rapidité et une efficacité suffisantes aux décisions de défense commerciale,

Considérant que la proposition d'acte communautaire n° E-3 tend à modifier ce processus décisionnel dans un sens permettant effectivement d'améliorer l'efficacité de la politique commerciale européenne, mais ayant aussi pour conséquence d'accroître les pouvoirs de la Commission des Communautés européennes, au détriment des pouvoirs décisionnels du Conseil des ministres,

Affirme sa double préoccupation d'un renforcement de l'efficacité de la politique de défense commerciale européenne, d'une

part, et du respect de l'équilibre des pouvoirs institué par les traités entre les institutions européennes, d'autre part,

Invite, par conséquent, le Gouvernement :

- à inciter la Commission et les Etats-membres à renforcer l'ensemble des moyens propres à améliorer l'efficacité de la politique de défense commerciale de la Communauté, notamment en simplifiant et en accélérant les procédures d'enquête et de contrôle de la Commission, qui devraient permettre à celle-ci de prendre, le cas échéant, des mesures provisoires dans un délai de six mois à compter du dépôt d'une plainte ;

- à défendre le maintien, dans les attributions du Conseil des ministres, des compétences en matière d'adoption des décisions définitives ;

- à demander que les décisions définitives relatives à la défense commerciale soient prises par le Conseil à la majorité simple, dans le délai de deux mois suivant le dépôt de la proposition de la Commission ;

- à proposer qu'à défaut de décision du Conseil dans ce délai, la décision définitive proposée par la Commission prenne effet, sauf décision contraire du Conseil statuant à la majorité simple ;

Invite, enfin, le Gouvernement à porter à la connaissance des assemblées parlementaires les propositions de compromis élaborées par la Commission, au fur et à mesure de leur soumission au Conseil, sur toute proposition d'acte communautaire sur laquelle elles seraient amenées à se prononcer.

ANNEXES

**• Annexe 1 : Proposition de résolution n° 205 présentée par
M. Michel PONIATOWSKI**

**• Annexe 2 : Avis de la délégation pour les Communautés
européennes**

Annexe 1

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

n° 205 présentée par M. Michel PONIATOWSKI

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement (C.E.E.) du Conseil relative à l'harmonisation et à la rationalisation des procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale, et portant modification des règlements du Conseil applicables en la matière, n° E-3,

Considérant que la proposition d'acte communautaire n° E-3 soumise au Sénat tend à accroître les pouvoirs de la Commission des Communautés européennes dans la conduite de la politique commerciale communautaire,

Considérant que la Commission, usant des pouvoirs importants qu'elle détient d'ores et déjà dans ce domaine, ne s'est pas montrée dans le passé capable de défendre efficacement les intérêts commerciaux des Etats membres dans leur diversité et a outrepassé son mandat lors des négociations du G.A.T.T. actuellement en cours,

Considérant que, dans ces conditions, il convient de refuser tout accroissement des pouvoirs de la Commission en matière de politique commerciale,

Considérant, en outre, qu'un tel accroissement s'effectuerait au détriment du Conseil, où siègent les ministres responsables devant les Parlements des Etats membres, et serait donc contraire aux exigences de la démocratie,

Invite le Gouvernement à s'opposer à la proposition d'acte communautaire n° E-3.

Annexe 2

Avis de la délégation pour les Communautés européennes

AVIS DE LA DELEGATION POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT (C.E.E.) DU CONSEIL RELATIVE À L'HARMONISATION ET À LA RATIONALISATION DES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES DES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES DE DÉFENSE COMMERCIALE, ET PORTANT MODIFICATION DES RÈGLEMENTS DU CONSEIL APPLICABLES EN LA MATIÈRE (n° E-3)

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes,

- Saisie, en application de l'article 73 bis, alinéa 4, du Règlement du Sénat, par la commission des Affaires économiques et du Plan qui lui a demandé, par lettre du 5 février 1993, de lui donner son avis sur la proposition d'acte communautaire n° E-3,
- Vu la proposition de règlement (C.E.E.) du Conseil relative à l'harmonisation et à la rationalisation des procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale, et portant modification des règlements du Conseil applicables en la matière, n° E-3,
- Affirmant son attachement à l'existence d'une politique commerciale commune efficace, fondée sur des principes uniformes, et en particulier à une politique de défense commerciale capable de protéger, chaque fois que nécessaire, les producteurs communautaires contre des pratiques déloyales de leurs concurrents extérieurs,
- Considérant que la proposition d'acte communautaire n° E-3 porte uniquement sur les procédures internes de la Communauté et a pour objet de renforcer considérablement les pouvoirs de la Commission en matière de défense commerciale, et à diminuer dans la même proportion les pouvoirs du Conseil des Ministres,

Considérant que cette proposition, dans son texte d'origine, permettrait à la Commission de prendre des mesures définitives de défense commerciale, au nom de la Communauté, dès lors qu'il n'existerait pas au sein du Conseil une majorité qualifiée pour s'y opposer ; qu'ainsi la Commission pourrait prendre des décisions participant des relations économiques extérieures de la Communauté et engageant donc les Etats membres, alors même qu'une majorité se manifesterait, au sein du Conseil où ceux-ci sont représentés, pour s'opposer à ces décisions,

- Considérant que, même dans le compromis informel présenté par la Commission lors des négociations, celle-ci pourrait imposer des décisions alors que six Etats-membres y seraient opposés,

- Considérant que la proposition n° E-3 aurait, en tout état de cause, pour effet de réduire le rôle du Conseil, où siègent les ministres responsables devant les Parlements des Etats membres ; qu'au surplus, la Commission n'est responsable devant le Parlement que dans des conditions très restrictives et que le Parlement européen ne dispose d'aucune compétence en matière de mesures de défense commerciale ; qu'ainsi, la proposition en cause serait contraire aux exigences d'un contrôle démocratique des décisions,

- Considérant que la Commission joue d'ores et déjà un rôle essentiel dans la conduite de la politique commerciale commune ; que, lors des négociations agricoles du GATT, elle n'a pas pris en compte les intérêts des Etats membres dans leur diversité et a, selon plusieurs Gouvernements dont le Gouvernement français, outrepassé le mandat que lui avait confié le Conseil,

- Considérant, dans ces conditions, qu'il n'est pas opportun de modifier l'équilibre des pouvoirs en matière de politique commerciale commune au profit de la Commission et au détriment du Conseil, l'action de la Commission ne paraissant pas apporter suffisamment la garantie d'une défense équitable des intérêts des Etats membres,

est d'avis qu'il n'est pas souhaitable que la proposition d'acte communautaire n° E-3 soit adoptée ;

attire l'attention de la Commission des Affaires économiques sur la nécessité, pour la pleine application de l'article 88-4 de la Constitution, que le Gouvernement tienne le Sénat informé de manière précise des nouvelles propositions avancées par la Commission au cours des négociations.