

## L'INVENTION DE LA DÉFENSE COMMERCIALE EUROPÉENNE

Naissance et premiers pas de l'instrument antidumping

[Xavier Gillard](#)

Presses de Sciences Po | « [Revue française de science politique](#) »

2022/1 Vol. 72 | pages 81 à 101

ISSN 0035-2950

ISBN 9782724637441

DOI 10.3917/rfsp.716.0081

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2022-1-page-81.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

---

# L'INVENTION DE LA DÉFENSE COMMERCIALE EUROPÉENNE

— NAISSANCE ET PREMIERS PAS DE L'INSTRUMENT ANTIDUMPING —

Xavier Gillard

Actuellement, l'instrument antidumping est l'outil de défense commerciale le plus utilisé par l'Union européenne (Union)<sup>1</sup>. Il permet à l'Union de sanctionner des importations à deux conditions : celles-ci sont réalisées à un prix tellement bas qu'il est inférieur au prix des produits dans leur pays d'origine, et elles portent préjudice à l'industrie européenne. Ces dernières années, l'antidumping a surtout servi contre les importations chinoises. Pendant les années 1980, il s'agissait plutôt des importations japonaises.

Pour obtenir l'imposition de droits antidumping, l'industrie européenne doit s'adresser à la Direction générale du Commerce de la Commission européenne (DG Commerce). Un directeur d'environ 130 fonctionnaires y reçoit les plaintes, évalue leur recevabilité, puis lance des enquêtes. Celles-ci sont généralement menées par de petites équipes de deux à quatre personnes. Si les conclusions des enquêteurs sont positives, la Commission européenne (Commission) propose aux États membres de sanctionner les entreprises coupables par des droits de douane. Ceux-ci modulent régulièrement la dureté des mesures<sup>2</sup>.

Cette centralisation communautaire peut surprendre car les intérêts des États membres ne sont pas nécessairement alignés. En 2016, par exemple, Emmanuel Macron, qui était alors ministre de l'Économie, dut militer auprès de ses homologues européens pour faire voter des mesures antidumping favorables à la sidérurgie française<sup>3</sup>. D'ailleurs, la répartition actuelle des tâches diffère de celle initialement envisagée par le traité de Rome. Son article 115 autorisait les États membres à prendre unilatéralement des mesures de sauvegarde, que la Commission pouvait annuler si elles nuisaient au marché commun. Au début des années 1990, l'utilisation de l'article 115 fut cependant délaissée progressivement, jusqu'à s'arrêter totalement en 1993<sup>4</sup>. L'essor de l'antidumping contribua à l'abandon de l'article 115<sup>5</sup>.

- 
1. Patrick Messerlin, Stephen Woolcock, « Commercial Instruments », dans Kenneth Heydon, S. Woolcock (dir.), *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*, Londres, Routledge, 2012, p. 133-152.
  2. Simon J. Evenett, Edwin Vermulst, « The Politicisation of EC Anti-Dumping Policy : Member States, Their Votes and the European Commission », *World Economy*, 28 (5), 2005, p. 701-717.
  3. « France's Economy Minister Pushes EU to Raise Steel Tariffs », *Reuters*, 11 avril 2016.
  4. Brian T. Hanson, « What Happened to Fortress Europe ? External Trade Policy Liberalization in the European Union », *International Organization*, 52 (1), 1998, p. 55-85, ici p. 69.
  5. Ludger Schuknecht, *Trade Protection in the European Community*, Chur, Harwood Academic Publishers, 1992, p. 97.

Sophie Meunier a été la première à s'intéresser aux facteurs causaux à l'œuvre derrière la communautarisation de la politique commerciale<sup>1</sup>. Elle en proposa deux. D'une part, la délégation de compétence serait utile aux gouvernements nationaux parce qu'elle leur permettrait d'éviter les conséquences électorales des baisses des droits de douane. Les institutions européennes n'étant pas élues, il leur serait plus facile de mener des politiques économiquement justifiées bien qu'impopulaires. D'autre part, l'union ferait la force, bien que cela dépende du degré d'alignement des intérêts et des règles de décision à l'intérieur du Conseil des ministres (Conseil).

Dans le cas de la défense commerciale, il n'est pas évident que la première de ces deux raisons s'applique. Puisque cette politique sert à augmenter les droits de douane plutôt qu'à les baisser, elle devrait être moins impopulaire que des accords de libre-échange. Par exemple, en 2016, E. Macron a reçu le soutien net de la sidérurgie française. On aurait donc pu s'attendre à ce que les gouvernements conservent leurs prérogatives dans ce domaine, au lieu de supprimer l'article 115. En revanche, la deuxième raison apparaît plus convaincante parce qu'elle permet d'expliquer la création du premier règlement antidumping en 1968. La Commission présenta l'introduction d'un règlement européen comme un moyen de contrer les restrictions américaines qui touchaient les exportateurs européens. Les gouvernements de la Communauté économique européenne (CEE) avaient alors intérêt à joindre leurs forces contre celui des États-Unis.

Cela dit, cette deuxième raison n'explique pas vraiment la distribution des tâches décrites par ce premier règlement. Les États membres auraient pu exercer un fort contrôle sur les procédures sans pour autant renoncer à l'effet de levier communautaire. À la place, ils autorisèrent d'emblée la Commission à gérer l'essentiel de la procédure, du contact initial avec les industriels à la rédaction de la proposition finale, en passant par la prise de mesures provisoires<sup>2</sup>. Ils ne géraient que la dernière étape, à savoir la mise en place de mesures définitives.

Cette insuffisance explicative a été corrigée par Andreas Dür et Dirk de Bièvre en 2005. Ces chercheurs ont expliqué l'amplitude du mandat de la Commission par un souci d'efficacité<sup>3</sup>. Les enquêtes de défense commerciale sont en effet complexes. Elles opposent non seulement les producteurs européens à leurs concurrents étrangers mais aussi à leurs clients européens, puisque les droits antidumping augmentent les prix sur le marché commun<sup>4</sup>. Par conséquent, une bonne mesure doit à la fois éviter les représailles des pays tiers et disperser les coûts pour les industries en aval. Dans ce contexte, la délégation de compétence à la Commission permet d'accélérer la prise de décision.

Ce deuxième modèle reste partiel. Il démontre l'utilité des arbitrages opérés par la Commission, mais il n'interroge pas leurs effets. Pourtant, ceux-ci sont attestés dans d'autres contextes que la défense commerciale. Par exemple, Cornelia Woll a montré comment la Commission

1. Sophie Meunier, « Europe Divided but United. Institutional Integration and EC-US Trade Negotiations since 1962 », thèse de doctorat en science politique (Suzanne Berger, dir.), Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1998.

2. Dietrich Ehle, « Basic Aspects of the Anti-Dumping Regulations of the Common Market », *The International Lawyer*, 3 (3), 1969, p. 490-505.

3. Dirk de Bièvre, Andreas Dür, « Constituency Interests and Delegation in European and American Trade Policy », *Comparative Political Studies*, 38 (10), 2005, p. 1271-1296.

4. Jappe Eckhardt, « Firm Lobbying and EU Trade Policymaking : Reflections on the Anti-Dumping Case Against Chinese and Vietnamese Shoes (2005-2011) », *Journal of World Trade*, 45 (5), 2011, p. 965-991.

« mène la danse » dans ses relations avec les lobbyistes<sup>1</sup>. De même, Gabriel Siles-Brügge a relevé l'influence des convictions personnelles des fonctionnaires sur le contenu d'accords commerciaux récents<sup>2</sup>. Ces travaux révèlent la fluidité des intérêts industriels et nationaux, leur réactivité face aux changements des « règles du jeu<sup>3</sup> » mis en avant par les fonctionnaires de la DG Commerce.

Le présent travail s'appuie sur ces résultats pour justifier son angle d'attaque. Comme les intérêts n'expliquent que partiellement la délégation de compétence, il interroge le rôle des fonctionnaires du service antidumping dans la construction de leur instrument. Dans ce cadre, les intérêts occupent une place différente. Ils sont abordés comme des « ressources ou contraintes<sup>4</sup> » mobilisées par des fonctionnaires qui s'engagent personnellement dans des combats politiques. Le cœur de l'analyse porte sur les pratiques d'interprétation et de réinterprétation utilisées par ces fonctionnaires pour transformer les intérêts qui les assaillent à travers les « dispositifs techniques et procédures<sup>5</sup> » dont ils sont chargés.

La période choisie pour analyser les pratiques des fonctionnaires du service antidumping commence au milieu des années 1960 et s'arrête au milieu des années 1980. Elle recouvre la naissance et les premiers essais de mise en œuvre de l'instrument. Elle se décompose en trois principales phases : aux usages diplomatiques initiaux s'ajoutèrent des « habiletés techniques<sup>6</sup> » qui ont d'abord été comptables, puis sont devenues aussi juridiques. Cette notion, empruntée à la sociologie de l'atelier élaborée par Nicolas Dodier, permet d'éclairer le caractère agonistique du processus de professionnalisation. Les fonctionnaires devaient explorer leurs capacités de maniement de l'instrument pour pouvoir répondre aux multiples injonctions et résistances qu'ils rencontraient. À force d'essais et d'erreur, ils gagnèrent en « aisance<sup>7</sup> », c'est-à-dire qu'ils maîtrisaient de mieux en mieux les possibilités techniques offertes par l'instrument. Ils réussirent alors quelques « prouesses<sup>8</sup> », au sens où leurs nouvelles pratiques furent validées par les États membres ainsi que la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). De ces succès, le service retira des bénéfices matériels, sous forme d'agrandissement de ses effectifs, ainsi que symboliques, à travers une plus grande légitimité. Après plusieurs années de cette dynamique, l'« efficacité<sup>9</sup> » de la protection offerte par ce service aux industries européennes s'était considérablement améliorée. L'antidumping pouvait remplacer les autres instruments de défense commerciale.

1. Cornelia Woll, « Leading the Dance ? Power and Political Resources of Business Lobbyists », *Journal of Public Policy*, 27 (1), 2007, p. 57-78.

2. Gabriel Siles-Brügge, *Constructing European Union Trade Policy. A Global Idea of Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

3. Cornelia Woll, Sophie Jacquot, « Using Europe : Strategic Action in Multi-Level Politics », *Comparative European Politics*, 8 (1), 2010, p. 110-126, ici p. 114.

4. *Ibid.*, p. 116.

5. Lola Avril, « Pour une sociohistoire de l'État régulateur européen : du gouvernement administratif à la régulation judiciaire de la concurrence (1962-1982) », *Revue française de science politique*, 70 (6), décembre 2020, p. 773-791, ici p. 775.

6. Nicolas Dodier, « Les arènes des habiletés techniques », dans Bernard Conein, Nicolas Thévenot, N. Dodier (dir.), *Les objets dans l'action. De la maison au laboratoire*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1993, p. 115-139.

7. *Ibid.*, p. 118.

8. *Ibid.*, p. 121.

9. D. de Bièvre, A. Dür, « Constituency Interests... », art. cité, p. 1291.

En termes de matériaux, la recherche a commencé par la récolte des archives de la Commission et du Conseil relatives à l'antidumping pendant les années 1960 et 1970<sup>1</sup>. Elle s'est poursuivie par des entretiens semi-directifs avec les fonctionnaires de cette période encore vivants afin de revenir avec eux sur les traces archivales de leurs décisions<sup>2</sup>. À chaque fois, l'accent a été mis sur les formes de débrouillardise inventées sur le tas par les fonctionnaires pour se saisir des intérêts industriels et étatiques. Cette grille de lecture diffère des recherches déjà effectuées par S. Meunier ou A. Dür sur des matériaux similaires. Dans leurs sources primaires, ces auteurs voulaient surtout identifier les intérêts des acteurs étatiques ou industriels. Ici, il s'agit plutôt de récréer « l'espace des possibles cognitifs<sup>3</sup> » à l'origine des décisions effectivement prises ou, autrement dit, d'envisager les « autres chemins qui [...] auraient pu être pris<sup>4</sup> ». Il fallait donc surtout estimer la marge de manœuvre à disposition des fonctionnaires. Cette méthode met en lumière le rôle des entrepreneurs bureaucratiques dans l'évolution de la politique commerciale européenne. Elle se rapproche de celle adoptée par Vincent Gayon dans un article de ce même dossier portant sur l'OCDE<sup>5</sup>.

Outre les recoupements effectués entre les sources primaires, ces estimations ont été nourries par la lecture d'autres études sociohistoriques portant sur la « construction » européenne. Il a déjà été noté que les fonctionnaires étudiés se comportèrent comme des « entrepreneurs d'Europe<sup>6</sup> ». De même, il faut aussi relever qu'à travers leurs décisions ils prirent position sur les débats économiques de leur époque. Ils se montrèrent parfois « dirigistes<sup>7</sup> », en particulier lors de la crise de la sidérurgie. Mais, le plus souvent, ils pratiquaient surtout un interventionnisme légitimé par l'objectif de la « juste concurrence<sup>8</sup> », à l'image de leurs collègues de la Direction générale de la Concurrence.

Le corps de l'article présente séparément les trois phases de la construction des « habiletés techniques<sup>9</sup> » des fonctionnaires : tout d'abord la continuité des négociations diplomatiques initiales, puis le développement de compétences comptables et, enfin, le recours croissant au registre juridique. Cette structure vise à séparer les facteurs propres à chaque phase, non pas à suggérer que chaque nouvelle pratique remplace entièrement la précédente. On assiste plutôt à une accumulation des compétences tant professionnelles qu'institutionnelles.

1. Ces archives sont incomplètes. Le service antidumping n'archivait pas systématiquement ses travaux, et les microfiches restantes sont parfois illisibles ou censurées parce qu'elles contenaient des secrets industriels. De plus, les retraité.e.s des années étudiées sont en train de disparaître.

2. Gilles Pinson, Valérie Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 57 (5), octobre 2007, p. 555-597, ici p. 596.

3. Vincent Gayon, « Écrire, prescrire, proscrire : notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 213, 2016, p. 84-103, ici p. 99.

4. Emmanuel Mourlon-Druol, « Banking Union in Historical Perspective : The Initiative of the European Commission in the 1960s-1970s », *Journal of Common Market Studies*, 54 (4), 2016, p. 913-927, ici p. 915.

5. Voir Vincent Gayon, « Souvenirs d'un apparatchik sans avenir : un charisme de fonction au cœur du "libéralisme encastré" et de son délitement ».

6. Antonin Cohen, Yves Dezalay, Dominique Marchetti, « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, 2007, p. 5-13.

7. Laurent Warloutzet, « The EEC/EU as an Evolving Compromise Between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957-1995) », *Journal of Common Market Studies*, 57 (1), 2019, p. 77-93.

8. Brigitte Leucht, Katja Seidel, « Du Traité de Paris au règlement 17/1962 : ruptures et continuités dans la politique européenne de concurrence, 1950-1962 », *Histoire, économie & société*, 27 (1), 2008, p. 35-46, ici p. 42.

9. N. Dodier, « Les arènes... », art. cité.

## La continuité des négociations diplomatiques initiales

Le règlement antidumping de 1968 est né grâce à deux manœuvres successives de la Direction générale des Relations extérieures (DG Relex). En 1963, à Bruxelles, elle réussit à convaincre le Conseil de l'utilité d'une réglementation antidumping européenne pour répliquer aux sanctions américaines. Puis, en 1965 et 1966, à Genève, elle s'allia au Japon et au Royaume-Uni pour forcer les négociateurs américains à adopter un nouveau code antidumping contraignant pour tous les États parties au General Agreement on Trade and Tariffs (GATT). Ces deux actions lui permirent d'imposer ses préférences aux États membres lorsqu'il fallut ratifier l'accord antidumping du GATT en 1967. À Bruxelles, le Conseil venait de passer quatre ans à batailler autour de questions procédurales, sans pour autant réussir à toutes les résoudre. Comme la ratification de l'accord du GATT approchait, ils se résolurent à voter un compromis rempli d'« ambiguïtés constructives<sup>1</sup> ». Cette genèse préfigure la suite de l'histoire. La DG Relex imposa ses préférences en réorientant les intérêts des États membres vers une action communautaire et en insistant sur l'inéluçabilité juridique du compromis qu'elle proposait.

### La création d'un intérêt commun

En 1963, il n'était pas évident que la Commission arrive à trouver une politique de défense commerciale qui puisse satisfaire tous les pays membres, comme le notait ce rapport interne de la Direction générale du Marché intérieur :

« La comparaison des dispositions législatives en vigueur dans les six États membres, en ce qui concerne l'application des droits antidumping et des droits compensateurs, fait apparaître des importantes disparités, qui s'expliquent par le fait que ces règles ont été conçues en fonction de préoccupations strictement nationales. Avant le marché commun, ces préoccupations étaient évidemment différentes d'un pays à l'autre en raison des besoins de l'économie nationale et également du fait de leur organisation administrative propre<sup>2</sup>. »

Cependant, la DG Relex trouva deux arguments pour justifier l'introduction d'une politique de défense commerciale commune : d'une part, comme moyen de rétorsion contre les restrictions des pays tiers envers les exportateurs européens et, d'autre part, comme « soupape de sécurité<sup>3</sup> » si jamais les baisses de droits de douane négociées par ailleurs mettaient en danger les industries européennes.

Le premier argument visait surtout les Allemands. L'antidumping américain venait d'être utilisé contre les exportations d'acier allemand<sup>4</sup>. Le ministre allemand aux affaires économiques, Ludwig Erhard, avait récemment enjoint le secrétaire d'État du président John

1. Maya Jegen, Frédéric Mérand, « Constructive Ambiguity. Comparing the EU's Energy and Defence Policies », *West European Politics*, 37 (1), 2014, p. 182-203.

2. Direction générale du Marché intérieur, « Note introductive au sujet de l'élaboration des règles et procédures douanières communes en matière d'application des droits anti-dumping et compensateurs », Bruxelles, Archives de la Commission, BAC 62/1980 61, 26 novembre 1963, p. 141.

3. Brian Petter, Reinhard Quick, « The Politics of TDI and the Different Views in EU Member States : Necessary Safety-Valve or Luxurious Rent-Seeking Device ? », dans Marc Bungenberg *et al.* (dir.), *The Future of Trade Defence Instruments. Global Policy Trends and Legal Challenges*, Berlin, Springer, 2018, p. 17-42.

4. Helmuth Cammann, « Anti-Dumping Verfahren der Vereinigten Staaten gegen Importe von Stahlprodukten aus einigen Ländern der Gemeinschaft », Bruxelles, Archives de la Commission, BAC 62/1980 61, 22 janvier 1963, p. 457-462.

F. Kennedy à mettre fin aux enquêtes antidumping, sans succès<sup>1</sup>. La DG Relex inclut donc une critique de la législation américaine dans son propre projet de règlement antidumping<sup>2</sup>.

Le deuxième argument s'adressait plus à la France et l'Italie. Ces pays utilisaient des systèmes de contingents pour planifier les quantités maximales d'importations à venir<sup>3</sup>. Ils refusaient d'abandonner ces systèmes sans contrepartie. C'est ce dont se souvient Johannes-Friedrich Beseler, qui était à l'époque un docteur en droit fraîchement diplômé. Il venait d'entrer à la DG Relex, où il commença par aider Peter Klein, le fonctionnaire en charge du dossier :

« La politique commerciale commune n'a pu avancer que parce qu'il y avait en parallèle des mesures de libéralisation d'un côté et l'antidumping de l'autre. Je suis arrivé le 1<sup>er</sup> janvier 1964. Dans toutes les réunions sur l'harmonisation de la politique commerciale, les Français, les Italiens et les Belges disaient qu'on pouvait libérer lentement mais sûrement leurs contingents, à condition d'avoir une garantie contre la concurrence déloyale. Si on leur donnait ça, ils éliminaient leurs contingents<sup>4</sup>. »

Ce compromis initial inaugura une stratégie plusieurs fois répétée. Plusieurs vagues de baisses des droits de douane furent accompagnées, quelques années plus tard, par l'ouverture d'enquêtes antidumping visant à protéger les secteurs qui venaient d'être ouverts à la concurrence extérieure<sup>5</sup>.

### L'échec de l'harmonisation par le haut

Confrontée à des intérêts divergents, la DG Relex essaya dès 1963 d'harmoniser par le haut les réglementations nationales. Elle rassembla sous le terme de pratiques anormales « toutes [les] mesures législatives, administratives ou autres, pratiques commerciales ou monétaires ou toutes autres dispositions de quelque nature qu'elles soient, [qui sont] susceptibles de constituer des obstacles injustifiés, et notamment discriminatoires, aux échanges avec la Communauté<sup>6</sup> ». Pressée de s'expliquer par les États membres, la DG Relex ajouta que la définition était volontairement englobante, parce que cela devait lui permettre de lutter contre tous les phénomènes envisageables, y compris le « dumping social<sup>7</sup> ».

Ce premier projet ne plut ni aux Allemands, ni aux Néerlandais, ni aux Italiens. Les deux premières délégations le trouvaient protectionniste. Ils craignaient « une attitude restrictive<sup>8</sup> » envers les pays en développement. La troisième y voyait une communautarisation complète de la défense commerciale, ce qu'elle refusait<sup>9</sup>. L'Italie était alors un des plus gros usagers

1. Ludwig Erhard, « Letter from Minister Erhard », Washington, John F. Kennedy Presidential Library and Museum, 309-012, 10 juin 1963.

2. Direction générale du Marché intérieur, « Note introductive... », cité.

3. Hans W. Gerhard, « Tariffs and Trade in the Common Market », *Law & Contemporary Problems*, 26, 1961, p. 539-558, ici p. 558.

4. Entretien avec Johannes-Friedrich Beseler, 23 octobre 2017.

5. J. Michael Finger, Ludger Schuknecht, *Market Access Advances and Retreats. The Uruguay Round and Beyond*, Washington, Banque mondiale, 1999.

6. Commission, « Proposition de règlement sur les pratiques anormales », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1964/945, 20 novembre 1963, p. 36-45, ici p. 42.

7. Commission, « Explications supplémentaires des services de la Commission », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1964/945, 8 avril 1964, p. 121-128, ici p. 124.

8. Groupe de travail sur les questions commerciales (Groupe de travail), « Conclusions », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1964/945, 10 avril 1964, p. 137-154, ici p. 139.

9. Comité des représentants permanents (COREPER), « Note à l'attention de M. le Président du COREPER », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1964/946, 9 juillet 1964, p. 120-132, ici p. 121-122.

des mesures de sauvegarde nationale que permettait l'article 115 du traité de Rome<sup>1</sup>. Ses représentants au Conseil ne comptaient pas y renoncer.

En revanche, les représentants français soutinrent franchement le projet. Ils furent accompagnés par les Belges et les Luxembourgeois, qui donnèrent leur assentiment « à titre expérimental<sup>2</sup> ». Comme solution de compromis, les Italiens puis les Allemands proposèrent de restreindre le projet au dumping de prix, tel que défini par l'article VI du GATT. La DG Relex ne voulait pas raboter ainsi son projet, pour en exclure le dumping social, et ne plus lutter que contre les produits dont les prix à l'exportation étaient inférieurs à ceux pratiqués dans leur pays d'origine. Elle dut toutefois s'y résoudre, comme s'en souvient J.-F. Beseler :

« Dans le commerce international, il n'y a pas que le dumping de prix. Il y a d'autres choses qui sont beaucoup plus importantes, comme les manipulations réglementaires, comme le dumping social. Mais nous n'avions pas de définition pour ces phénomènes. Il n'y avait pas de définition internationale des pratiques anormales. C'est pourquoi nous disions "pratiques anormales". Quand nous avons présenté ce projet, les Allemands et les Néerlandais s'y sont immédiatement opposés : "Est-ce que vous cherchez à obtenir un chèque en blanc pour faire n'importe quoi à l'international ? Sous prétexte que les normes environnementales sont trop faibles en Inde, que les salaires indiens sont trop bas ? Qu'est-ce que vous entendez par anormal ? Nous voulons une définition précise." Le projet n'est jamais passé. Je leur ai promis plusieurs fois que nous respecterions scrupuleusement les règles du GATT. Sans succès<sup>3</sup>. »

Avec le recul actuel, on peut avancer que cet échec à l'été 1964 explique en partie le développement ultérieur des techniques d'interprétation juridique par la Commission à partir des années 1980. Si la définition initiale avait été retenue, les fonctionnaires de la DG Relex puis de la DG Commerce n'auraient pas eu besoin d'interpréter extensivement la notion de dumping de prix afin d'arriver tout de même à lutter contre les pratiques qui les intéressaient. Cette définition aurait, par exemple, rendu redondante la notion récemment inventée de « distorsions significatives », qui permet à la DG Commerce de lutter à la fois contre les manquements environnementaux de la Chine et les problèmes de corruption en Russie<sup>4</sup>.

### L'instrumentalisation du Kennedy Round par la Commission

À la suite de son échec en 1964, la DG Relex proposa un nouveau projet en mai 1965. Celui-ci se restreignait au dumping de prix, mais ne recueillait pas pour autant l'approbation générale des représentants nationaux. À présent, les États membres menaient une « guérilla » contre les pouvoirs de la Commission, par exemple en s'opposant « à l'établissement de relations directes entre la Commission et les organismes professionnels ; à la communication à la Commission des plaintes [reçues par les États membres] ; etc.<sup>5</sup> ».

Le principal point d'achoppement concernait le pouvoir d'appréciation dont la Commission devait être dotée. Par exemple, dans sa première version du projet, les fonctionnaires de la

1. Commission, « Liste des mesures de sauvegarde aux termes de l'article 115 alinéa 2 en vigueur, de durée illimitée », Bruxelles, Archives de la Commission, BAC 62/1980 61, 5 juin 1963, p. 250-262.

2. COREPER, « Note COMER 59 », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1964/946, 24 juillet 1964, p. 203.

3. Entretien avec Johannes-Friedrich Beseler, 23 octobre 2017.

4. Josué Mathieu, « Fighting Unfair Trade, Leveling the Playing Field, Enforcing Trade Rights : The Construction of Trade Protection in the United States and the European Union », thèse de doctorat en science politique (Jean-Frédéric Morin, dir.), Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2019, p. 172.

5. Hermann Schumacher, Armand Saclé, « Note pour Monsieur le Directeur Général P. VerLoren van Themaat », Bruxelles, Archives de la Commission, BAC 62/1980 61, 5 décembre 1966, p. 358-362, ici p. 358.

DG Relex pouvaient simplement « estimer » la nécessité des droits qu'ils décidaient, au lieu de les justifier en détail, calculs à l'appui. Sur ce point, la Commission était soutenue par la plupart des États membres<sup>1</sup>, sauf l'Allemagne, qui demanda au contraire que ces droits soient fondés sur des « critères objectifs » et fermés au nom du « respect de l'État de droit<sup>2</sup> ». Ce type de débat continua à traîner en longueur à Bruxelles pendant deux ans.

Pendant ce temps, à Genève, la DG Relex négociait l'introduction d'un nouveau code anti-dumping. Dans l'enceinte du GATT, la représentation européenne s'était alliée aux représentations britanniques et japonaises afin de brider l'arbitraire des mesures antidumping américaines<sup>3</sup>. Elle avait exigé que la codification en cours des pratiques administratives acceptables aboutisse à des règles contraignantes pour tous, comme se le rappelle P. Klein :

« Cela a commencé par un clash considérable parce que j'avais posé comme condition, pendant la première réunion sur le renouvellement de l'article VI "dumping" du GATT, que pour la première fois, un acte du GATT soit liant, obligatoire. Le négociateur américain est devenu blanc : "Tu dois aller chez notre juriste en chef pour lui expliquer." Je suis allé chez lui et je lui ai expliqué. J'ai dit : "Nous négocions uniquement si les dispositions qui en résultent sont obligatoires et non pas des simples recommandations, etc."<sup>4</sup> »

Lorsque la négociation du nouveau code antidumping se termina à l'automne 1967, et qu'il fallut le ratifier, ce caractère contraignant se révéla être un argument de poids pour P. Klein. Cela faisait deux ans que le Conseil débattait des pouvoirs qu'il fallait accorder à la Commission, et aucun accord final n'était en vue<sup>5</sup>. Cependant, le projet de règlement devait être approuvé dans les six mois afin que les Américains se conforment eux aussi au code. Les États membres se contentèrent d'une seule réunion en février 1968 avant d'envoyer le texte aux juristes-linguistes puis de le voter en avril 1968. Du point de vue de P. Klein, il s'agissait d'une victoire<sup>6</sup> :

« On a fait des règles au GATT et après on a dit aux États membres : "Maintenant, il faut une réglementation communautaire. Nous sommes obligés d'incorporer les résultats obtenus au GATT dans la législation de la Communauté." Certains États membres, au fond, ne voulaient pas. Certains voulaient conserver leur chasse gardée. Mais ils n'avaient plus d'autre choix : il fallait bien établir une réglementation communautaire. »

De fait, en faisant passer le règlement de défense commerciale dans l'urgence, la DG Relex gagnait sur toute la ligne ou presque. Non seulement un règlement de défense commerciale

1. Groupe de travail, « Note d'information. COMER 31 », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1968/728, 10 mars 1967, p. 142-151, ici p. 148.

2. Groupe de travail, « Rapport intérimaire. COMER 121 », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1968/728, 12 septembre 1966, p. 8 ; Secrétariat exécutif, « Réunion du COREPER du 14 avril 1967, SEC (67)1316 », Bruxelles, Archives de la Commission, BAC 62/1980 61, 18 avril 1967, p. 329-332, ici p. 330.

3. Robert Marjolin, Jean Rey, « Rapport n° 61 de la délégation de la Commission pour les négociations du GATT, NCG (66)6 », Bruxelles, Archives de la Commission, BAC 62/1980 61, 14 février 1966, p. 218-230 ; United Kingdom Delegation, « Draft International Code on Anti-Dumping Procedure and Practice », Genève, Archives du GATT, Spec (65)86, 7 octobre 1965.

4. Group on anti-dumping policies, « Anti-Dumping Checklist. Comments by the European Economic Community », Genève, Archives du GATT, TN.64/NTB/W/10/Add.1, 21 avril 1966 ; Pierre-Olivier Laloux, « Entretien avec Peter Friedrich Klein en présence de Hans-Friedrich Beseler. Histoire interne de la Commission européenne 1973-1986 », Florence, Archives historiques de l'Union européenne, 22 février 2011, p. 9.

5. COREPER, « Compte-rendu sommaire. COMER 81 », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1968/728, 20 octobre 1967, p. 218.

6. P.-O. Laloux, « Entretien... », cité, p. 17.

communautaire avait été voté, mais elle était presque entièrement en charge de la procédure. Elle ne dépendait plus des États membres pour recevoir les plaintes de l'industrie, démarrer des enquêtes, négocier avec les représentants industriels et prendre des mesures provisoires. Seule la fin de la procédure, à savoir la prise de mesures définitives, relevait des États membres.

Qui plus est, la DG Relex avait introduit au dernier moment, en décembre 1967, une nouvelle possibilité procédurale qui lui permettait de contourner les « critères objectifs » précédemment réclamés par l'Allemagne. Le règlement offrait à présent la possibilité aux exportateurs de conclure volontairement des engagements de prix. Certes, ces entreprises n'étaient pas obligées de les accepter, mais elles s'exposaient alors à de longues et coûteuses enquêtes comptables, sans garantie d'obtenir un résultat plus favorable. La procédure faisait partie depuis longtemps de la « pratique » américaine<sup>1</sup>, mais elle venait seulement d'être codifiée au niveau du GATT. Elle fut reprise dans le droit européen au nom de la transcription de ces nouvelles règles.

Vu sous cet angle, le règlement de 1968 ressemblait plus à un « système de potentialités<sup>2</sup> » qu'à un manuel d'instructions détaillées. Il était suffisamment ouvert pour que ses usages effectifs soient difficiles à prévoir.

### La paradiplomatie au cœur des premiers essais de mise en œuvre

Initialement, ce fut le manque de ressources humaines qui détermina le mode de mise en œuvre du règlement. Un seul administrateur avait été chargé de son application, à savoir J.-F. Beseler qui venait de commencer sa carrière comme assistant du négociateur P. Klein. Le fonctionnaire continua sur cette lancée diplomatique en négociant des accords à l'amiable lors de « confrontations<sup>3</sup> » entre les producteurs européens et leurs concurrents extra-européens. Parfois, des représentants des pays concernés participaient à ces séances<sup>4</sup>. Une de ces premières confrontations, en 1970, concernait des ficelles en sisal importées de Cuba<sup>5</sup>. Les ficelles végétales étaient souvent utilisées pour nouer des paquets postaux ou lier des bottes de foin. La plainte déposée par les fabricants européens aboutit à un accord de prix<sup>6</sup> :

« On a fait venir les producteurs de ficelle en sisal de Cuba parce qu'on n'avait personne à envoyer là-bas pour enquêter. En plus, on n'avait pas de relations diplomatiques avec Cuba. Je me souviens que j'avais mis ensemble les producteurs européens et cubains dans une pièce quelque part dans le sous-sol d'un bâtiment de la Commission. On avait discuté pendant des heures et des heures. Vers 3 h du matin, l'exportateur cubain était sorti ravi de la confrontation. Il m'avait dit : "Je vous remercie beaucoup. Je ne savais pas qu'on pouvait vendre notre camelote aussi chère." »

D'après un avocat qui participa à ces négociations, ces séances de confrontations constituaient de véritables « marchés forains<sup>7</sup> ». Le procédé ne garantissait pas vraiment un examen approfondi des faits, mais il avait l'avantage d'être rapide. Il suffisait de quelques

1. Commission, « Note de transmission. COMER 242 », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1968/729, 8 décembre 1967, p. 35.

2. Pierre Lascoumes, Évelyne Serverin, « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et société*, 9, 1988, p. 165-187, ici p. 183.

3. Entretien avec un avocat spécialiste de l'antidumping, 20 juin 2018.

4. Jean-Pierre Warner, « Conclusions de l'avocat général », *Recueil de jurisprudence*, 1979, p. 1212-1275, ici p. 1233.

5. Commission, « Avis de clôture d'une procédure d'examen relative à des ficelles d'emballage en sisal », *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, C 10, 1971, p. 22.

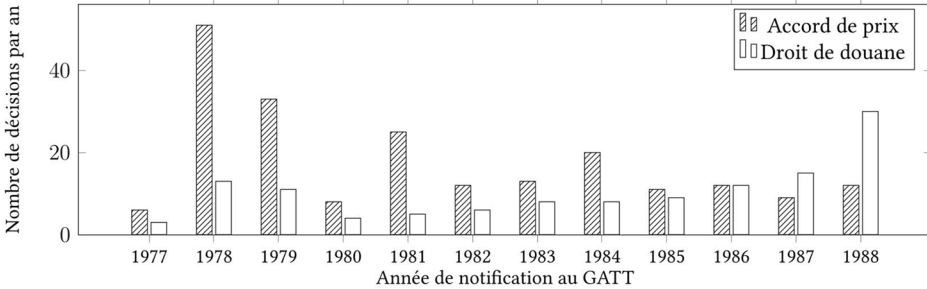
6. Entretien avec Johannes-Friedrich Beseler, 23 octobre 2017.

7. Entretien avec un avocat spécialiste de l'antidumping, 20 juin 2018.

fonctionnaires et d'une nuit passée dans un sous-sol rempli de fumée de tabac pour trouver un accord<sup>1</sup>.

Aujourd'hui, ces pratiques paradiplomatiques existent toujours, mais elles sont devenues sporadiques. Par exemple, le 30 juin 2020, deux engagements de prix étaient en vigueur aux frontières de l'Union, contre 105 droits antidumping<sup>2</sup>. Le tournant procédural commença à la fin des années 1970, puis s'intensifia pendant les années 1980, comme le montre la figure 1<sup>3</sup>.

Figure 1. Accords de prix et droits de douane par an



## Le développement des pratiques comptables

La Commission commença à développer ses pratiques comptables à la fin des années 1970, sous la pression combinée des gouvernements américains et britanniques. Les Américains attaquèrent l'arbitraire des confrontations européennes dans l'enceinte du GATT<sup>4</sup>. Ils militèrent pour l'introduction de nouvelles règles afin de rendre le recours aux enquêtes comptables plus systématique<sup>5</sup>. Le gouvernement travailliste du Royaume-Uni, de son côté, voulait s'assurer de la continuité de sa politique de défense commerciale après l'intégration du pays dans la CEE, en 1973.

Pour répondre à ces exigences, les fonctionnaires de la DG Relex apprirent de nouvelles techniques. Ils furent aidés par des fonctionnaires détachés par le Royaume-Uni, ainsi que par le commissaire au Marché intérieur Étienne Davignon, dans le cadre de la crise de la sidérurgie.

### Transfert de compétences, transfert de personnel

Les pratiques britanniques étaient plus systématiquement ancrées dans des calculs comptables et des justifications juridiques que les pratiques européennes<sup>6</sup>. D'après J.-F. Beseler, ce contraste trouvait sa source dans un rapport différent au droit du côté britannique :

1. Dieter Oldekop, Ivo Van Bael, « European Antidumping Law and Procedure », *Michigan Yearbook of International Legal Studies*, 1, 1979, p. 230-244, ici p. 235.

2. UE, « Rapport semestriel au titre de l'article 16.4 de l'accord antidumping », Genève, Organisation mondiale du commerce, G/ADP/N/342/EU, 6 août 2020, p. 13-21.

3. Les données sont extraites des rapports semi-annuels envoyés au GATT. Série COM.AD disponible sur le site de l'OMC : [www.wto.org/english/docs\\_e/gattdocs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm).

4. Entretien avec Johannes-Friedrich Beseler, 23 octobre 2017.

5. GATT, « Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI », LT/TR/A/1, Genève, 1979, art. 7, § 3.

6. 14 droits antidumping britanniques entre 1969 et 1973. Voir la note 3 ci-dessus.

« Initialement, la politique commerciale était quelque chose de largement inspirée par le côté allemand. La direction générale des relations extérieures était dirigée par des Allemands, qui, en matière juridique, étaient toujours très prudents : "Attention à la Cour de justice, on pourrait avoir un procès ! Si, un jour, tu perds un procès à la Cour de justice, c'est la fin de ta carrière ! C'est catastrophique !" Alors que les Anglais... Je me rappellerai toujours mon directeur, qui m'a appelé un jour en me disant : "Hans, en Grande-Bretagne, c'est tout à fait autre chose. Si tu gagnes ton procès, tant mieux. Si tu perds ton procès, tu l'as fait pour la Reine. Ça ne pose aucun souci !" C'était un changement complet de culture. C'est à partir de ce moment-là qu'on a commencé à mener des enquêtes et imposer des droits de douane<sup>1</sup>. »

Ce changement de culture fut encouragé par le syndicat patronal britannique, la Confédération of British Industry, ainsi que par son gouvernement. Ainsi, en 1976, J.-F. Beseler partit à Londres pour expliquer que la CEE allait renforcer son système de défense commerciale avant la fin de la période de transition, c'est-à-dire juin 1977<sup>2</sup>. Puis, en janvier 1977, la délégation britannique au Conseil incita le service antidumping de la Commission à participer aux enquêtes que son pays avait commencées, ainsi qu'à les poursuivre<sup>3</sup>.

Le gouvernement travailliste doubla le transfert de compétences institutionnelles par un transfert de compétences individuelles. Il détacha à la Commission quelques fonctionnaires de son *Board of Trade* déjà rompus à la mise en place de droits de douane, de sorte que le service antidumping de la Commission comptait cinq personnes en 1977, si l'on omet le personnel auxiliaire<sup>4</sup>. Deux des transfuges britanniques, Neville Williams et Neil MacDonald, imprimèrent fortement leur marque sur les pratiques du service, d'après cet enquêteur à la retraite qui l'intégra au début des années 1980 :

« Hans Beseler fonda le service. Il fut son premier directeur. Il dirigeait toute l'opération. Mais ce n'était pas un comptable. Il était avant tout un juriste, et il connaissait ses limites. C'est pour ça qu'il se reposait sur deux aides principaux, MacDonald et Williams. Williams avait une connaissance intime des modes de calcul. Au fond, c'est drôle mais l'expertise venait de Londres. Lorsque Williams est parti à la retraite, c'est MacDonald qui a pris le relais. MacDonald est devenu le bras droit de Beseler, puis ensuite de Depayre, de Neumann, et de bien d'autres. Il est entré comme fonctionnaire de rang B, mais il est devenu un A. Il est devenu directeur adjoint de l'unité. Il a fait une belle carrière<sup>5</sup>. »

Ce double transfert de compétences, institutionnelles comme professionnelles, n'est pas spécifique à l'antidumping. Les pratiques britanniques laissèrent aussi une forte empreinte sur le fonctionnement du droit de la concurrence<sup>6</sup>.

1. Entretien avec Johannes-Friedrich Beseler, 16 octobre 2018.

2. Johannes-Friedrich Beseler, « Anti-Dumping Policy and Procedures in the European Community. Address to the Confederation of British Industry », Londres, 1976, cité dans Richard Dale, *Anti-Dumping Law in a Liberal Trade Order*, Berlin, Springer, 1980, p. 187.

3. Wilhelm Haferkamp, « Explanatory Memorandum. SEC (77)407 », Bruxelles, Archives de la Commission, 1977/0011, p. 6.

4. D. Oldekop, I. van Bael, « European Antidumping... », art. cité, p. 236.

5. Entretien avec un enquêteur à la retraite du service antidumping, 25 novembre 2018.

6. Lola Avril, « Le costume sous la robe. Les avocats en professionnels multi-cartes de l'État régulateur européen : genèse, consolidation, contestations (1957-2019) », thèse de doctorat en science politique (Antoine Vauchez, dir.), Paris, université Paris I, 2019, p. 186.

## L'appui inattendu de la Direction du Marché intérieur

Peu après que les fonctionnaires britanniques eurent intégré le service de la Commission, celui-ci fut recruté en urgence par la Direction générale du Marché intérieur pour sauver la sidérurgie européenne. Ce secteur industriel avait été durement touché par la crise pétrolière de 1974. La consommation d'acier s'était effondrée, les prix mondiaux avaient chuté, et les importations faisaient concurrence à une production européenne déjà trop importante<sup>1</sup>.

Du côté des États membres, ces licenciements massifs créèrent un sentiment d'urgence sociale autant qu'industrielle : il fallait sauver les emplois et leur savoir-faire<sup>2</sup>. Vu de la Commission, le danger était aussi institutionnel. Les réactions des États membres semblaient annoncer la disparition de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), dont la Commission avait la charge depuis la fusion des exécutifs en 1967 :

« La CECA avait une politique commerciale complètement communautarisée dès le début. Et les États membres voulaient freiner à tout prix les importations d'acier. S'ils le faisaient eux-mêmes, c'était la fin de la CECA. Il n'y a pas eu de réflexion économique ou politique approfondie. Il était clair pour tout le monde que les importations arrivaient à toute vitesse et qu'il fallait les arrêter à la frontière<sup>3</sup>. »

Cette situation éclaire l'utilité soudaine de l'antidumping dans le cadre du plan de sauvetage de la sidérurgie européenne lancé par E. Davignon en avril 1977. Jusque-là, le commissaire responsable du service antidumping, Wilhem Haferkampf, avait plutôt tendance à soutenir fermement les exportateurs de son pays<sup>4</sup>. *A contrario*, E. Davignon avait besoin d'une défense commerciale efficace pour réaliser son plan, comme s'en souvient cet ancien membre de son cabinet :

« Le patronage de Davignon a donné à Beseler un tout nouveau statut. Dans la politique acier, l'antidumping était absolument crucial. Le plan Davignon, c'était un cartel de restructuration. On essayait d'avoir de meilleurs prix pour financer la modernisation du secteur. Il fallait fermer les installations anciennes et développer les nouvelles. On ne peut pas le faire par des subventions parce que c'est trop cher. Donc, on soutient les prix. À ce moment-là, la clé de tout, ce sont les importations. On négocie des restrictions volontaires d'importations, mais elles sont conditionnées par l'antidumping. Et là, Beseler est passé de l'ombre à la lumière. Jusque-là, son service était sous-financé parce que les libre-échangistes détestent l'idée de l'antidumping. Mais, nous, on a besoin de l'antidumping comme de pain. Il devient une vedette. Il faut étoffer son service, et de chef d'unité il devient directeur<sup>5</sup>. »

Le service devenu division tripla de taille pour passer à environ 15 fonctionnaires entre 1977 et 1978. Parmi ce « personnel de renfort<sup>6</sup> », les comptables étaient les plus nombreux, et la plupart d'entre eux étaient belges ou britanniques<sup>7</sup>.

1. Karen J. Alter, David Steinberg, « The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community », dans Sophie Meunier, Kathleen R. McNamara (dir.), *Making History. European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 89-104.

2. Philippe Mioche, « La sidérurgie française de 1973 à nos jours : dégénérescence et transformation », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 42, 1994, p. 17-28, ici p. 25-26.

3. Entretien avec Johannes-Friedrich Beseler, 16 octobre 2018.

4. Laurent Warloutzet, « The European Commission Facing Crisis : Social, Neo-Mercantilist and Market-Oriented Approaches (1967-85) », *European Review of History*, 26 (4), 2019, p. 703-722, ici p. 717.

5. Entretien avec Pierre Defraigne, 17 juillet 2018.

6. Howard S. Becker, *Art Worlds*, Los Angeles, University of California Press, 1982, p. 77-92.

7. Entretien avec un comptable à la retraite du service antidumping, 11 mars 2021.

### Des expérimentations comptables inspirées par les pratiques britanniques et américaines

L'influence des pratiques anglaises et américaines se remarque dans certaines des procédures archivées par la Commission. Ainsi en fut-il d'une enquête portant sur des réveil-matins, examinée ici à titre d'exemple. Cette procédure marque la transition entre les pratiques paradiplomatiques initiales et celles juridico-comptables qui suivirent. Elle figure parmi les premiers exemples archivés d'« ajustements » comptables<sup>1</sup>.

L'industrie horlogère britannique renseigna en août 1979 une plainte contre les importations de réveil-matins tchèques, est-allemands et chinois<sup>2</sup>. La plainte posa problème pour les deux fonctionnaires en charge du dossier. Dans la CEE, il n'existait alors pas de procédure précise pour estimer le prix des produits issus de pays communistes. Le règlement se contentait de suggérer « l'adoption de mesures particulières<sup>3</sup> ». En revanche, du côté américain et britannique, de telles procédures existaient déjà<sup>4</sup>.

Les enquêteurs de la Commission décidèrent de suivre le conseil d'un de leurs collègues britanniques<sup>5</sup>. Celui-ci savait que le service antidumping de son pays avait déjà résolu un problème similaire en passant par le département des chronomètres de l'armée. Un officier de ce département contacta les deux enquêteurs :

« J'ai appris par notre ministère du Commerce que, dans le cadre de votre enquête en cours concernant le dumping de réveils, vous envisagez de recourir à une évaluation technique d'une série d'exemplaires afin d'établir la comparabilité de modèles similaires provenant de pays différents. Nous pouvons réaliser ce travail de la même manière que nous l'avons récemment effectué pour le compte du ministère du Commerce en 1976<sup>6</sup>. »

Différents paramètres, comme la solidité des pieds des réveils, la facilité d'utilisation de leurs boutons, la lisibilité de leurs écrans ou la résistance des ressorts, furent évalués. Ces mesures furent agrégées afin d'attribuer à chaque réveil une note globale de qualité.

En attendant le rapport britannique, les enquêteurs négocièrent les prix des réveils chinois à l'ambassade de Chine de Bruxelles. Cela leur fournissait une liste de prix déjà déterminés. Puis, une fois le rapport technique reçu, ils l'utilisèrent pour évaluer les prix des réveils tchèques et est-allemands à partir de ceux des réveils chinois<sup>7</sup>. Pour donner un exemple simplifié : si un réveil chinois avait reçu la note 60 et que le réveil tchèque équivalent avait

100

reçu comme note 80, ils multipliaient le prix chinois par  $\frac{80}{60} = 1,33$ . Ce calcul déterminait le prix final qui serait exigé à la frontière tchèque.

1. Conseil, « Règlement 3017/79 », *JOCE*, L 339, 1979, p. 1-14, ici art. 10, § a.

2. Johannes-Friedrich Beseler, « Ouverture d'une procédure anti-dumping concernant les importations de réveils et pendulettes-réveils mécaniques originaires de Chine, de Hong-Kong, de République démocratique allemande, de Tchécoslovaquie et de l'Union soviétique », Bruxelles, Archives de la Commission, 48/1984 284, 9 août 1979, p. 4.

3. Conseil, « Règlement 68/459 », *JOCE*, L 93, 1968, p. 1-12, ici art. 1, § 2.

4. Francis Snyder, « The Origins of the "Nonmarket Economy" : Ideas, Pluralism & Power in EC Anti-Dumping Law about China », *European Law Journal*, 7 (4), 2001, p. 369-424, ici p. 411.

5. Entretien avec Éric Hayes, 24 septembre 2018.

6. William P. Roseman, « Anti-Dumping : Alarm Clocks », Bruxelles, Archives de la Commission, BAC 48/1984 284 1980, 2 avril 1980, p. 193 (traduction de l'auteur).

7. Entretien avec Éric Hayes, 24 septembre 2018.

Cet exemple montre que la croissance des compétences comptables du service antidumping lui permettait de continuer à s'inspirer des pratiques d'autres administrations pour légitimer les siennes propres, comme lors de sa naissance en 1967. Cette dynamique continua pendant les années 1980, lorsque l'antidumping européen se judiciairisa sous la pression de la CJCE.

## Le recours croissant au registre juridique

Les usages essentiellement comptables du service antidumping se heurtèrent rapidement à la résistance des avocats des exportateurs dans la CEE. Ces avocats portèrent plainte avec succès devant la CJCE, ce qui obligea le service à judiciairiser ses procédures. Les fonctionnaires réagirent en développant de nouveaux concepts juridiques pendant les années 1980. Cela leur permettait de continuer à adapter leur instrument aux besoins des industries européennes.

### Un premier procès perdu par manque de « professionnalisme »

Le service antidumping perdit son premier procès en 1979. Les arguments utilisés dans ce procès rappelèrent les débats entre l'Allemagne et les autres pays membres lors des travaux préparatoires du règlement de 1968. D'un côté, les avocats des producteurs extra-européens voulaient des procédures transparentes et prévisibles<sup>1</sup>. De l'autre, la DG Relex voulait sauvegarder sa marge de discrétion au nom du caractère « politique » de la défense commerciale<sup>2</sup>.

L'affaire jugée entre 1977 et 1979 concernait des importations de roulements à billes japonais. Les roulements à billes sont des cylindres remplis de billes, qui sont utilisés comme axes pour une multitude d'objets. On en trouve dans les roulettes de chaise, dans les tapis roulants ou dans les essieux de voiture. Vers la fin des années 1970, les importations japonaises de ces produits se situaient à des prix nettement moins élevés que ceux habituels à l'intérieur de la CEE. Le service antidumping jugea que ces importations mettaient en péril l'industrie européenne du roulement à billes. Elle négocia des accords de prix puis prononça des droits antidumping suspensifs, conditionnés au respect des accords<sup>3</sup>.

Les industriels japonais, accompagnés par leurs avocats européens, décidèrent d'attaquer la marge de discrétion des fonctionnaires. Pour eux, une décision de nature juridique, à savoir un droit de douane, ne pouvait être complètement arbitraire. Les calculs qui la justifiaient devaient pouvoir résister à l'examen du juge.

Dans ses recommandations à la Cour, l'avocat général, Jean-Pierre Warner, leur donna raison. Il se refusa à remettre entièrement en cause la marge de discrétion des fonctionnaires, mais il déplora leur manque de professionnalisme<sup>4</sup>. Ceux-ci n'étaient pas arrivés à justifier leurs calculs, parce qu'ils n'avaient pas gardé de traces de leurs travaux intermédiaires. Il n'y avait là rien d'exceptionnel à l'époque, comme le relate cet ancien comptable :

---

1. Entretien avec un avocat spécialisé dans l'antidumping, 12 juillet 2018.  
 2. D. Oldekop, I. Van Bael, « European Antidumping... », art. cité, p. 233.  
 3. Conseil, « Règlement 1778/77 », *JOCE*, L 196, 1977.  
 4. J.-P. Warner, « Conclusions de l'avocat général », art. cité, p. 1246.

« Mes feuilles de calcul, ça n'avait rien d'officiel, c'était des travaux personnels. C'était des brouillons qui permettaient d'établir des décisions. On confrontait avec d'autres valeurs, avec d'autres éléments, qu'on découvrait, qu'on recevait, qu'on demandait. Au tout début, j'avais même pas de calculatrice électronique sur mon bureau. J'avais un téléphone et une petite calculatrice. J'ai tout fait avec une petite calculatrice de poche<sup>1</sup>. »

Du point de vue de l'avocat général, ces pratiques avaient beau être courantes, elles n'étaient pas moins anormales. Elles empêchaient les entreprises sanctionnées de savoir pourquoi et comment elles l'avaient été<sup>2</sup>. J.-P. Warner recommanda donc l'annulation de la procédure, avis qui fut suivi par les juges. Cette décision eut un effet important sur les pratiques du service antidumping. Ses fonctionnaires s'efforcèrent d'améliorer la lisibilité de leurs procédures, comme s'en souvient cet autre comptable :

« On s'est rendu compte qu'il fallait avoir des dossiers qui étaient beaucoup plus en ordre, qu'il fallait être beaucoup plus professionnel, etc. Respecter les droits de la défense, ne pas commettre des erreurs, des choses pareilles. Les roulements à billes, ça, c'est un cas important<sup>3</sup>. »

Dorénavant, les calculs se devaient d'être reproductibles indépendamment de l'équipe qui les avait établis. Ils devaient aussi se justifier en droit. Cela nécessitait de nouveaux moyens humains, qui furent progressivement accordés au service. Ainsi, de 15 fonctionnaires en 1978, celui-ci passa à 80 en 1987<sup>4</sup>. Pour cette raison, son chef considéra *a posteriori* que la perte de ce premier procès fut probablement « la meilleure chose qui pouvait nous arriver, parce que le Conseil voyait maintenant que ça ne pouvait pas continuer comme ça, avec un petit groupe, donc ils nous donnèrent un certain nombre de postes<sup>5</sup> ». Ce faisant, en formalisant ses pratiques, le service commença à structurer les règles de l'« arène » actuelle<sup>6</sup>.

### L'inventivité procédurale en réponse à la pression judiciaire

Les négociations paradiplomatiques initiales ne se légitimaient pas par des arguments comptables ou juridiques. De tels arguments pouvaient certes se révéler utiles pour convaincre la partie adverse, mais la légitimité des accords de prix reposait sur le consentement éclairé des parties concernées.

L'adoption du registre comptable changea une première fois les règles du jeu. Les fonctionnaires durent commencer à élaborer des méthodes de calcul pour s'adapter aux cas qui leur étaient soumis. C'est ce que montre l'exemple des réveils tchèques et chinois décrit plus haut.

L'apparition du registre juridique modifia une deuxième fois le champ des stratégies argumentatives possibles. Elle imposa de formaliser les règles des affrontements entre intérêts industriels et intérêts nationaux. Les arguments avancés par les uns et les autres devaient à présent être dépersonnalisés, détachés de la volonté propre des acteurs.

1. Entretien avec un comptable à la retraite du service antidumping, 11 mars 2021.

2. J.-P. Warner, « Conclusions de l'avocat général », art. cité, p. 1270.

3. Entretien avec un comptable à la retraite du service antidumping, 21 juin 2018.

4. Commission, « Ninth Annual Report of the Commission on the Community's Anti-Dumping and Anti-Subsidy Activities », Bruxelles, Archives de la Commission, SEC (91) 974 final, 31 mai 1991, p. 29-30.

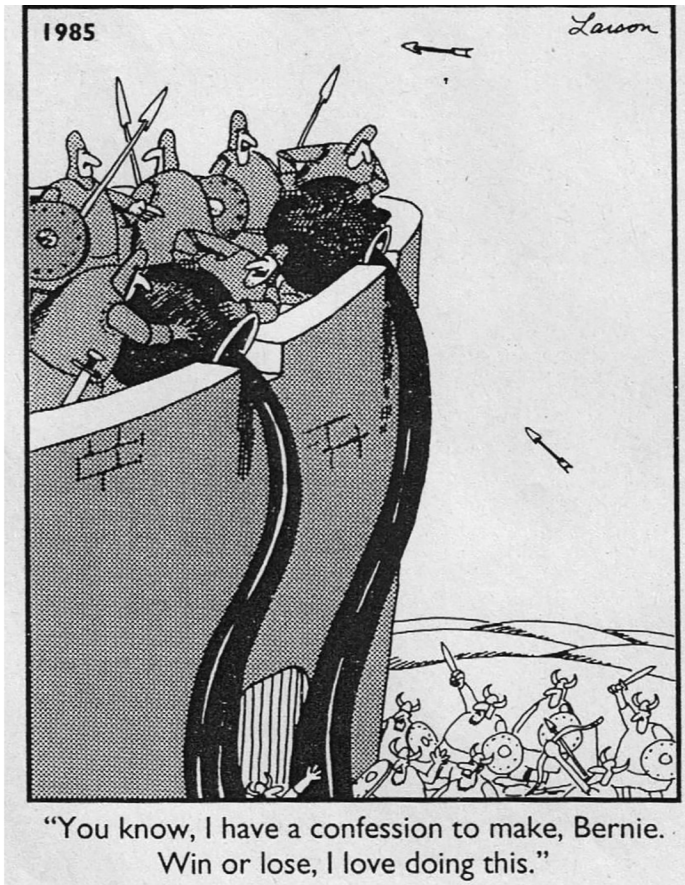
5. Entretien avec Johannes-Friedrich Beseler, 23 octobre 2017.

6. N. Dodier, « Les arènes... », art. cité.

Dans ce nouveau cadre, les fonctionnaires étaient soumis à des exigences contradictoires. D'un côté, ils devaient éviter les vices de procédure. De l'autre, ils devaient aussi remplir la tâche qui leur était assignée, c'est-à-dire trouver l'existence d'un dumping et d'un préjudice. Voici comment un chef d'unité en poste pendant les années 1980 et 1990 me résuma la situation :

« Quand vous êtes dans l'antidumping, vous travaillez sous la pression d'intérêts énormes. D'un côté, il y a les industries domestiques et, de l'autre, les exportateurs. Vous ne pouvez pas faire de bêtise, vous devez être extrêmement prudent, vérifier tout ce que vous faites. Et les gens sont très motivés. C'est des enquêteurs, ils sont très motivés, voire agressifs. Il y a une caricature que j'ai quelque part, où on voit un type qui verse de l'huile chaude du haut d'une forteresse, et il dit : "Ça fait quand même du bien de faire ça." Et ça, c'était affiché dans l'entrée des bureaux du service antidumping! »

Figure 2. Caricature affichée dans l'entrée des bureaux du service antidumping



Source : Gary Larson, *Win or Lose I Love Doing This War*, Kansas City, Andrews, McMeel & Parker, 1985.

1. Entretien avec un ancien chef d'unité du service antidumping, 12 février 2018.

Ce contexte donna naissance à ce que l'on peut appeler des « prouesses<sup>1</sup> ». Les enquêteurs du service antidumping, à l'instar des ouvriers étudiés par N. Dodier, testèrent sans cesse les limites de leur instrument. Ils entrèrent dans un concours de manipulations techniques avec les avocats qui défendaient les producteurs extra-européens, chacun accusant l'autre de ne pas se montrer « honnête<sup>2</sup> ». Par exemple, j'ai d'abord croisé un enquêteur qui accusait des producteurs coréens d'avoir « manipulé manuellement leur liste de pièces » afin de dissimuler l'existence d'un dumping, puis j'ai rencontré l'avocat de ces producteurs qui accusait en sens inverse l'enquêteur d'être « très habile pour trafiquer, pour manipuler les chiffres et pour trouver du dumping<sup>3</sup> ».

Dans ces nouvelles « arènes », le service antidumping réutilisait à son profit la « force du droit<sup>4</sup> ». Il forgea des concepts flexibles qui lui permettaient de continuer à servir les intérêts des États membres et de leurs industries<sup>5</sup>.

### Un exemple d'« interprétation créative » : la notion d'entité économique unique

Pour comprendre comment fonctionnait l'inventivité procédurale du service, je propose de revenir sur une enquête, du début des années 1980, qui porta sur des machines à écrire électroniques japonaises. D'après l'avocat Christopher Norall, qui représentait Canon à l'époque, cette enquête fait partie des « six procédures éclatantes des années 80<sup>6</sup> », parce que les enquêteurs inventèrent de nouvelles pratiques à partir d'un terme jusque-là caché dans les recoins de la réglementation antidumping, à savoir celui d'entreprise « associée<sup>7</sup> ». Ils redéfinirent ce terme pour arriver à la notion d'« entité économique unique », qui m'a été résumée ainsi par un autre avocat :

« C'est un concept qui vient du droit de la concurrence, et qu'on utilise pour imputer à des sociétés mères les infractions des filiales. Ça permet de calculer l'amende sur le montant du chiffre d'affaires mondial. 10 % sur le chiffre d'affaires de la société mère plutôt que sur celui de la filiale, c'est beaucoup plus cher<sup>8</sup>. »

Dans le cas des producteurs japonais comme Brother, Sharp ou Canon, l'utilisation de la notion permettait d'arriver à des sanctions particulièrement élevées en raison de leur structure actionnariale. Ces producteurs avaient des prises de participation dans leurs réseaux de distribution<sup>9</sup>. Les enquêteurs considérèrent qu'il s'agissait là d'une forme de contrôle. Ils assimilèrent donc les réseaux de distribution à des filiales. Cela leur permettait de calculer les montants des sanctions à partir des prix pour le consommateur en magasin, qui étaient bien plus élevés que les prix de sortie d'usine. D'après l'un d'entre eux, la stratégie était légitime parce qu'autrement les conglomérats japonais auraient échappé aux sanctions :

1. N. Dodier, « Les arènes des habiletés techniques », art. cité, p. 121.
2. Entretien avec un enquêteur à la retraite du service antidumping, 9 mai 2018.
3. *Ibid.* ; entretien avec un avocat spécialiste de l'antidumping, 20 juin 2018.
4. Pierre Bourdieu, « La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, p. 3-19.
5. Cette observation rejoint celle réalisée par Constantin Brissaud dans un article de ce même dossier portant sur l'OCDE. Celui-ci y analyse le contenu hautement politique de discussions apparemment techniques.
6. Entretien avec Christopher Norall, 5 juin 2018.
7. Conseil, « Règlement 3017/79 », cité, art. 2, § 7.
8. Entretien avec un avocat spécialiste de l'antidumping, 20 juin 2018.
9. Commission, « Exposé des motifs », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1985/317.1, 24 mai 1985, p. 12.

« Il y avait une période où on laissait les firmes qui étaient associées vivre leur vie séparément dans le cadre du calcul. À un moment donné, on a dit que c'était faux. Sinon, il leur était très facile de chipoter sur les chiffres, comme aujourd'hui Google et Starbucks le font. Ils créent une filiale à l'endroit A, à laquelle ils imputent les profits de l'endroit B. Puis ils disent qu'ils ne font aucun profit en B. Les pauvres ! Rien de rien ! Comment est-il possible que tout le profit, ils le fassent là où il n'y a que deux personnes ? En fait, tout ça fait partie d'une entreprise au sens large<sup>1</sup>. »

Dans cette enquête de 1985, de même que dans le cas des réveils chinois en 1979, la Commission s'inspirait de pratiques administratives déjà existantes. Le terme d'entité économique était inspiré du droit de la concurrence européen. Le département du Trésor américain s'était déjà attaqué, depuis 1981, au dumping des conglomérats japonais<sup>2</sup>. Cela dit, du point de vue de l'antidumping européen, il s'agissait d'une première. C'est pourquoi la surprise fut rude pour les avocats de la défense :

« Dans le cas des machines à écrire électroniques, les enquêteurs savaient que la méthode qu'ils allaient énoncer pour établir les bénéfices était fort à l'écart de ce qu'on avait pensé jusqu'à ce moment-là, de la méthodologie normale. Au lieu de faire une audition individuelle, il y a eu une audition collective au cours de laquelle on a annoncé les marges de profit qu'on allait utiliser pour le calcul de la valeur normale. C'était 70 % ! [L'enquêteur] nous l'a dit avec un grand sourire : 70 %<sup>3</sup> ! »

Ces avocats avaient peu de chance de faire changer les enquêteurs d'avis. Leur démarche avait rencontré le soutien des États membres<sup>4</sup>. La position prenait tout son sens au vu de l'« angoisse généralisée » que suscitait à l'époque l'essor du Japon<sup>5</sup>. En plein développement, ce pays exportait énormément de biens à haute valeur ajoutée vers la CEE, tandis que celle-ci voyait son déficit commercial augmenter et ses entreprises péricliter.

Puisque les avocats de la défense avaient été pris au dépourvu, ils portèrent plainte devant la CJCE, qui rendit une décision favorable à la Commission. Elle déclara que celle-ci était libre d'élaborer elle-même ses propres procédures et modes de calcul « sans expliquer en détail et à l'avance les critères qu'elle envisage d'appliquer dans chaque situation concrète ». L'important était qu'elle puisse en justifier *a posteriori*<sup>6</sup>.

Ce faisant, la CJCE actait les amendements apportés à la réglementation antidumping par le Conseil en 1979 puis en 1984<sup>7</sup>. Ces amendements, qui faisaient suite aux déboires judiciaires initiaux du service antidumping, avaient eu pour but de sanctuariser sa marge de discrétion. Ils expliquent pourquoi, pendant les années 1980, l'entrepreneuriat judiciaire des avocats de la défense ne fut que rarement couronné de succès. Ainsi, sur plus de 120 mesures

1. Entretien avec un enquêteur à la retraite du service antidumping, 4 juin 2018.

2. Kozo Yamamura, Jan Vandenberg, « Japan's Rapid-Growth Policy on Trial : The Television Case », dans Gary R. Saxonhouse (dir.), *Law and Trade Issues of the Japanese Economy. American and Japanese Perspectives*, Seattle, University of Washington Press, 1986, p. 238-283, ici p. 242.

3. Entretien avec Christopher Norall, 5 juin 2018.

4. Busby Rehm *et al.*, « Electronic Typewriters from Japan », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1985/317.2, 31 mai 1985, p. 2-9.

5. Michael Hardy, « The European Community and Japan. Agenda for Adjustment », *The World Today*, 36 (11), 1980, p. 428-435, ici p. 428.

6. CJCE, « Affaire 250/85. Brother Industries Ltd contre Conseil des Communautés européennes », *Recueil de jurisprudence*, 1988, p. 5717-5729, ici § 29.

7. Commission, « Exposé des motifs », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1979/309.1, 7 juin 1979, p. 6 ; Commission, « Exposé des motifs », Bruxelles, Archives du Conseil, CM2 1984/366.1, 27 avril 1984, p. 6.

prises pendant la décennie 1980-1990, 31 parvinrent devant la Cour, laquelle ne remit en cause le service antidumping que dans quatre cas<sup>1</sup>. La CJCE se contentait de vérifier qu'il n'y avait pas eu d'erreur manifeste. Elle n'allait pas jusqu'à évaluer la pertinence ou la nécessité de l'« interprétation créative » de la Commission<sup>2</sup>. Cette politique explique pourquoi l'avocat C. Norall considérait que les « coups<sup>3</sup> » des enquêteurs étaient facilités par le droit communautaire :

« La Commission a été aidée par le texte de sa propre réglementation antidumping. À bien des égards, ce texte reproduit les généralités fades du code antidumping du GATT, ce qui ouvre la porte à une marge de discrétion substantielle. [Ses provisions] sont rigideusement interprétées afin de fournir une justification textuelle à des sanctions particulièrement dures<sup>4</sup>. »

Ce contexte institutionnel explique les « prouesses » des fonctionnaires<sup>5</sup>. Soutenus par le Conseil, partiellement épargnés par la Cour, et encouragés par leur hiérarchie directe, les enquêteurs du service antidumping avaient les moyens de construire les « principes d'application du règlement actuel<sup>6</sup> ». De leur duel permanent avec les avocats de la défense émergeait un nouveau savoir-faire qui se révéla aussi utile aux lobbyistes de l'industrie européenne.

### L'apprentissage par les lobbyistes des techniques de l'antidumping

Les représentants de l'industrie européenne n'ont jusqu'ici pas été mentionnés parce qu'ils ne semblent pas avoir incité le service antidumping à changer ses pratiques. Si influence il y a eu, ses traces archivales sont en tout cas rares. À la place, ce qui ressort de quelques entretiens réalisés avec des lobbyistes ayant commencé leur carrière pendant les années 1980, c'est que ceux-ci apprirent à manipuler l'instrument au contact des fonctionnaires :

« Au départ, je n'y connaissais rien. Je ne connaissais pas la théorie, je n'avais jamais étudié le sujet. J'ai dû commencer par chercher le règlement de base. Nous n'avions pas Internet à l'époque, et se procurer une copie n'était pas évident. Dans mon bureau, personne n'avait jamais rempli de plainte antidumping. On savait que ça existait, mais c'était tout. J'ai entendu mes collègues dire : "C'est une juriste, elle se débrouillera." Quand j'ai finalement trouvé une copie du règlement, j'ai essayé de le comprendre pour pouvoir monter un dossier. Puis je suis allée au bureau des plaintes de la Commission. J'y ai rencontré Neville Williams, qui m'a complètement rebuté au début. Je lui ai montré mon dossier. Il l'a examiné, puis il me l'a rendu en me disant : "C'est quoi ça ? Une plainte antidumping ? Ça n'y ressemble pas." À ce moment, je lui ai demandé de m'aider. Et il fut vraiment charmant. Il m'a complètement appris mon travail. Je suis revenu des dizaines de fois, à chaque fois j'améliorais l'organisation de mon dossier. Finalement, la plainte fut acceptée, et une mesure antidumping fut mise en place. La nouvelle se répandit comme une traînée de poudre. Tout le monde savait maintenant que j'avais rempli avec succès une plainte antidumping, que je savais comment faire. C'est comme cela que ça a commencé. À la fin, j'étais débordée. J'ai rempli une quantité industrielle de plaintes<sup>7</sup>. »

1. Comptage de l'auteur sur la base de la jurisprudence antidumping accessible sur le site Internet EUR-Lex.

2. Ivo Van Bael, « EEC Anti-Dumping Enforcement : An Overview of Current Problems », *European Journal of International Law*, 1 (1), 1990, p. 118-147, ici p. 121.

3. Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Des "passe-droits" aux passes du droit : la mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 32, 1996, p. 51-73, ici p. 70.

4. Christopher Norall, « New Trends in Anti-dumping Practice in Brussels », *World Economy*, 9 (1), 1986, p. 97-111, ici p. 98 (traduction de l'auteur).

5. N. Dodier, « Les arènes des habiletés techniques », art. cité, p. 121.

6. Entretien avec Christopher Norall, 5 juin 2018.

7. Entretien avec Inès van Lierde, lobbyiste pour Euroalliages, 3 août 2018.

L'investissement réalisé par N. Williams se révéla payant. Inès van Lierde, en tant que représentante de l'industrie européenne des métaux non-ferreux, fut à l'origine de 35 règlements et décisions antidumping entre début 1983 et fin 1994, soit 5,3 % de l'activité antidumping européenne sur la même période<sup>1</sup>. Ceci dit, pour expliquer le comportement du fonctionnaire, il n'est pas nécessaire de lui imputer une stratégie à long terme. À la place, il faut plutôt noter que lui et ses collègues avaient besoin des données de l'industrie pour pouvoir mener à bien leur travail :

« Comment est-ce que je sais si Michelin souffre actuellement des importations de Hong Kong ? Il faut l'industrie pour ça. [...] Par exemple, les pneus hiver numéro 1 ont une profondeur des rainures bien précise. À l'office statistique [Eurostat], il y a un numéro pour tous les pneus. Ces pneus particuliers qui viennent de Hong Kong, ils ne peuvent pas les distinguer des autres. Donc il faut avoir des données venant de l'industrie<sup>2</sup>. »

Cette dynamique explique pourquoi les industries européennes ne se sont pas converties d'un seul coup à l'antidumping. Il leur fallait d'abord apprendre à utiliser l'instrument. Par exemple, Philips, le producteur néerlandais d'appareils électroménagers, passait surtout par la voie diplomatique<sup>3</sup> avant qu'un de ses lobbyistes, Marcel van Marion, n'apprenne auprès de N. Williams comment remplir une plainte antidumping<sup>4</sup>. M. van Marion préférait les droits de douane aux négociations diplomatiques parce que la mise en œuvre des premiers ne dépendait pas de la bonne volonté des producteurs extra-européens. Il préférait aussi un instrument communautaire parce que le gouvernement des Pays-Bas adoptait souvent des positions libérales favorables à son industrie portuaire mais défavorables à Philips. De son point de vue, l'antidumping judiciaire était donc l'instrument de défense commerciale le plus efficace.

Le sens de circulation de l'expertise ici présenté permet de conclure l'argument au cœur de cet article. Il implique que l'antidumping n'a pas été uniquement construit comme une réponse aux intérêts industriels. Plusieurs d'entre eux utilisaient initialement d'autres instruments de défense commerciale. Ils ne passèrent à l'antidumping qu'après avoir appris à s'en saisir<sup>5</sup>.

## Conclusion

**E**n 1993, J.-F. Beseler changea de domaine d'activité. Il fut promu directeur général adjoint pour le marché intérieur. Fonctionnaire anonyme au début de sa carrière, il était devenu le « pape de l'antidumping », un véritable « entrepreneur » qui avait « créé l'antidumping à partir de rien »<sup>6</sup>. Le service antidumping était passé d'un seul administrateur à une direction de plus de 85 personnes, autour de laquelle gravitaient des cabinets d'avocats et de lobbyistes. Cette direction possédait les moyens techniques et humains de prononcer des sanctions douanières de plusieurs millions d'euros<sup>7</sup>.

1. Comptage de l'auteur à partir des archives personnelles de la lobbyiste et des règlements et décisions antidumping publiés sur EUR-Lex.

2. Entretien avec Johannes-Friedrich Beseler, 23 octobre 2017.

3. Marcel van Marion, *International Trade Policy and European Industry. The Case of the Electronics Business*, Berlin, Springer, 2014, p. 48.

4. Entretien avec Marcel van Marion, 31 août 2018.

5. Voir aussi Emiliano Grossman, « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire », *Revue française de science politique*, 53 (5), octobre 2003, p. 737-760, ici p. 744.

6. Entretien avec un chef d'unité adjoint à la retraite, 31 août 2018 ; entretien avec un avocat spécialiste de l'antidumping, 20 juin 2018.

7. M. van Marion, *International Trade Policy...*, *op. cit.*, p. 115-117.

La même année, les États membres déléguèrent entièrement la gestion de la défense commerciale à la Commission, en renonçant à l'utilisation de l'article 115 du traité de Rome<sup>1</sup>. L'antidumping devint le principal instrument de défense commerciale de la CEE. Il l'est toujours, et continue à être régulièrement modifié pour répondre aux changements de politique commerciale.

En raison de cette perpétuelle adaptation, l'antidumping est devenu une matière « hyper-procéduralisée<sup>2</sup> ». L'abondance des lignes directrices évite aux fonctionnaires de tout remettre en question à chaque nouvelle mesure, ce qui aurait pu être leur quotidien si jamais les pratiques paradiplomatiques avaient perduré. Elle indique aussi que la communautarisation de la défense commerciale ne s'ancre pas seulement dans des jeux d'intérêts ou de convictions idéologiques. À l'instar d'autres « habitudes<sup>3</sup> » communautaires, elle dérive aussi d'une « routinisation<sup>4</sup> » progressive de pratiques qui furent au départ inventées de manière *ad hoc* par le service antidumping. En cela, elle est redevable de la créativité procédurale de ses fonctionnaires.

Pour conclure, notons que ce processus de professionnalisation est à double tranchant. Depuis les années 1980, les habiletés techniques propres à l'antidumping ont continué à se complexifier, à tel point qu'actuellement « même les plus expérimentés s'y perdent<sup>5</sup> ». Autrement dit, l'appropriation de la politique commerciale par des courtiers spécialisés a fini par nuire à la lisibilité du débat démocratique, comme le remarqua S. Meunier dès 2007<sup>6</sup>. Elle a abouti à la « gestion dépolitisée, technicisée et sectorisée<sup>7</sup> » d'enjeux pourtant polémiques, tels que l'avenir de la sidérurgie européenne ou les standards environnementaux à appliquer aux importations chinoises. Vue sous cet angle, la professionnalisation de l'antidumping pendant les années 1970 et 1980 a certes radicalement amélioré l'efficacité de l'instrument, mais elle a aussi contribué à la transformation de l'Union en une « démocratie de *stakeholders* » pendant les années 1990<sup>8</sup>.

---

— Xavier Gillard —

**Xavier Gillard** est docteur en science politique de l'Université libre de Bruxelles (ULB). Ses travaux portent sur la construction de la politique commerciale européenne. Il s'intéresse au rôle des entrepreneurs bureaucratiques dans l'émergence d'une sphère d'expertise spécifique au niveau communautaire. Il s'appuie sur les récentes avancées en sociologie politique internationale pour nuancer les résultats précédemment obtenus par des approches plus rationalistes. Le présent article est sa première publication en nom propre (<xavier@sploding.be>).

---

1. B. Hanson, « What Happened... », art. cité, p. 69.

2. Entretien avec une enquêtrice en fonction, 22 avril 2019.

3. Ted Hopf, « The Logic of Habit in International Relations », *European Journal of International Relations*, 16 (4), 2010, p. 539-561.

4. Emmanuel Murlon-Druol, « “Managing from the Top” : Globalisation and the Rise of Regular Summitry, mid-1970s-early 1980s », *Diplomacy & Statecraft*, 23 (4), 2012, p. 679-703, ici p. 698.

5. Entretien avec une enquêtrice en fonction, 22 avril 2019.

6. Sophie Meunier, « L'Union européenne, la “mondialisation maîtrisée” et l'épreuve du cycle de Doha », *Annuaire français des relations internationales*, 8, 2007, p. 513-525, ici p. 515.

7. Philippe Aldrin, Nicolas Hubé, « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* : des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique », *Gouvernement et action publique*, 5 (2), 2016, p. 125-152, ici p. 148.

8. *Ibid.*