

19 juin 1985

NOUVELLE-ZELANDE - IMPORTATIONS DE TRANSFORMATEURS
ELECTRIQUES EN PROVENANCE DE FINLANDE

*Rapport du Groupe spécial adopté le 18 juillet 1985
(L/5814 - 32S/57)*

I. Introduction

1.1 Dans une communication datée du 21 septembre 1984, qui a été distribuée aux parties contractantes sous la cote L/5682, le gouvernement finlandais a demandé aux PARTIES CONTRACTANTES d'instituer un groupe spécial afin d'examiner un différend entre la Finlande et la Nouvelle-Zélande au sujet d'une mesure antidumping prise par ce pays contre des transformateurs électriques livrés par une société finlandaise à une compagnie d'électricité en Nouvelle-Zélande. Il était indiqué dans cette communication que les deux parties avaient engagé, au titre de l'article XXIII:1, des consultations qui n'avaient pas abouti à une solution satisfaisante.

1.2 A sa réunion du 2 octobre 1984, le Conseil est convenu d'instituer un groupe spécial et il a autorisé son Président, en consultation avec les parties concernées, à arrêter un mandat approprié pour le Groupe spécial et à en désigner le Président et les membres (C/M/181).

1.3 A la réunion que le Conseil a tenue du 6 au 8 novembre 1984 (C/M/183), son Président l'a informé qu'après consultations avec les parties concernées, la composition et le mandat du Groupe spécial avaient été arrêtés comme suit:

Composition:

Président: M. H. van Tuinen
Membres: M. J. Kaczurba
M. A. Stoler

Mandat

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par la Finlande en ce qui concerne l'application par la Nouvelle-Zélande de droits antidumping à l'importation de transformateurs électriques en provenance de Finlande, et d'établir les constatations, notamment sur le point de savoir si des avantages ont été annulés ou compromis, qui aideront les PARTIES CONTRACTANTES à établir des recommandations et à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII."

1.4 Le Groupe spécial a tenu deux réunions avec les deux parties: le 17 décembre 1984 et le 6 mars 1985, respectivement. En outre, il s'est réuni les 27 et 29 mars et les 10 et 13 mai 1985.

II. Données de fait

2.1 La procédure antidumping engagée contre l'exportateur finlandais a pour origine un appel d'offres lancé par une compagnie d'électricité néo-zélandaise pour la fourniture de deux transformateurs, à

savoir une unité de 4,5 MVA* et une unité de 12,5 MVA. Les prix d'offre de l'exportateur finlandais pour ces transformateurs étaient les suivants:

4,5 MVA - 41 643 dollars néo-zélandais c. et f. port néo-zélandais
12,5 MVA - 133 144 dollars néo-zélandais c. et f. port néo-zélandais

Le délai fixé pour la présentation des soumissions est arrivé à expiration le 29 janvier 1982 et le marché pour la fourniture des deux transformateurs a été adjugé à la société finlandaise.

2.2 Après l'adjudication du marché, une société néo-zélandaise, qui avait également soumissionné, a demandé au Département néo-zélandais des douanes d'engager une procédure antidumping contre l'exportateur finlandais. Cette procédure a été engagée le 17 mars 1982, mais elle a été interrompue ultérieurement à la suite de la décision prise le 6 avril 1982 par le Département néo-zélandais du commerce et de l'industrie de ne pas accorder de licence d'importation pour les deux transformateurs finlandais. Cette décision a eu pour effet d'interdire l'entrée de ceux-ci en Nouvelle-Zélande. La procédure antidumping a donc été close.

2.3 L'agent néo-zélandais de l'exportateur finlandais, ayant fait par la suite des représentations au gouvernement, la décision antérieure de ne pas délivrer de licence d'importation a été annulée. Ultérieurement, le 30 juin 1982, la Société néo-zélandaise requérante a demandé aux autorités néo-zélandaises de rouvrir une procédure antidumping, ce qui fut fait le même jour.

2.4 Les deux transformateurs ont été expédiés en Nouvelle-Zélande et ont été mis à la consommation intérieure le 10 février 1983. En sus du droit de douane normal, l'importateur a dû acquitter un droit antidumping provisoire de 18 560 dollars néo-zélandais après que le Ministre des douanes eut décidé que, sur la base des renseignements dont il disposait alors, il y avait présomption de dumping. Ce droit provisoire a été remboursé à l'importateur le 19 septembre 1983. En février 1984, le Ministre néo-zélandais des douanes a constaté que les deux transformateurs en question avaient été importés à un prix inférieur à la valeur normale et que leur importation avait causé un préjudice important à la production néo-zélandaise de transformateurs. Par la suite, le Ministre a imposé un droit antidumping dont le montant était égal à l'intégralité de la marge de dumping prétendue. Cette décision s'appliquait avec effet rétroactif au mois de juillet 1982. Le droit final (qui s'élevait au total à 49 543 dollars néo-zélandais) a été acquitté par l'importateur le 17 juillet 1984.

2.5 Le montant du droit antidumping final équivalait à la différence entre le prix à l'exportation et la valeur normale calculée. La différence de prix en termes de prix sortie usine en ce qui concerne le transformateur de 12,5 MVA était de 38 595 dollars néo-zélandais (154 775 dollars néo-zélandais, représentant la valeur normale, moins 116 180 dollars néo-zélandais, correspondant au prix d'offre) et, pour ce qui est du transformateur de 4,5 MVA, de 13 107 dollars néo-zélandais (49 075 dollars néo-zélandais, représentant la valeur normale, moins 35 968 dollars néo-zélandais, correspondant au prix d'offre). Les droits antidumping effectivement perçus étaient de 37 720 dollars néo-zélandais en ce qui concerne le premier transformateur et de 11 823 dollars pour le second, soit un total de 49 543 dollars néo-zélandais.

2.6 Conformément aux données communiquées par la Nouvelle-Zélande, le marché néo-zélandais des transformateurs en 1980/81, 1981/82 et 1982/83 (puissance totale en MVA) était le suivant:

* MVA (mégavolt ampère) désigne l'unité de mesure acceptée à l'échelle internationale pour indiquer la puissance des transformateurs.

Exercice se terminant le 31 mars	Production totale de la branche néo-zélandaise en MVA	Part en pourcentage de la société néo-zélandaise requérante	Importations en MVA	Production totale néo-zélandaise, plus importations, en MVA	Part en pourcentage de la société néo-zélandaise requérante
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
80/81	290	91,7	200	490	54,3
81/82	310	90,0	200	510	54,7
82/83	430	92,1	700	1 130	35,0

2.7 Exprimée en MVA, la puissance totale des deux transformateurs finlandais était de 17 MVA. Les ventes totales, exprimées en valeur, des producteurs nationaux se sont chiffrées à 5 524 000 dollars néo-zélandais en 1980/81, à 4 934 000 en 1981/82 et à 5 920 000 en 1982/83. De ce fait, pour l'exercice 1982-83, les importations de transformateurs ont représenté 2,4 pour cent des ventes totales (données communiquées par la Nouvelle-Zélande).

III. Principaux arguments

A. Dumping

3.1 La délégation finlandaise a nié que l'exportateur finlandais ait fait du dumping. Il ressort clairement des informations communiquées par l'exportateur que le prix des transformateurs était tout à fait suffisant pour couvrir les coûts de production et les frais généraux et pour permettre de dégager des bénéfices; en d'autres termes, les transformateurs n'avaient pas été vendus à des prix de dumping. L'exportateur finlandais a, dans toute la mesure du possible, pleinement collaboré à l'enquête. Le fait qu'il n'ait pas été en mesure de communiquer toutes les informations demandées n'autorisait pas les autorités chargées de l'enquête à fonder leur constatation de l'existence d'un dumping sur des calculs hypothétiques, en particulier dès lors qu'elles savaient que l'exportateur avait des difficultés à fournir les informations sous la forme requise. En conséquence, la Finlande a demandé au Groupe spécial de déterminer que la Nouvelle-Zélande n'était pas autorisée, conformément à la pratique du GATT, de fonder ses constatations sur des calculs hypothétiques.

3.2 Dans l'exposé de sa thèse, la Finlande a reconnu que toute société faisant l'objet d'une enquête était tenue de collaborer et de fournir les informations dont elle disposait, si le temps et les efforts nécessaires à cet effet n'étaient pas excessifs. Toutefois, si ladite société ne se trouvait pas elle-même en possession des informations requises, ou si ces informations ne pouvaient pas être retrouvées ni présentées sous la forme demandée sans qu'il soit nécessaire d'y consacrer du temps et des efforts excessifs, les autorités chargées de l'enquête devaient procéder à leurs travaux en se fondant sur les informations communiquées, sauf si elles avaient des raisons très précises de douter de leur fiabilité. Dans la présente affaire, les autorités chargées de l'enquête ont demandé à l'exportateur finlandais de fournir des informations dont il ne disposait pas. Elles ont estimé que celles qu'il leur avait communiquées étaient insuffisantes et peu fiables. En particulier, elles ont jugé insuffisantes les feuilles d'ordinateur reproduisant le calcul des coûts et ont insisté pour obtenir des factures et des bordereaux d'achat pour les matières achetées expressément aux fins de la fabrication des deux transformateurs. Il n'a pas été tenu compte des explications concernant le transformateur de 12,5 MVA, ni de l'assurance que les données demandées au sujet du transformateur de 4,5 MVA n'étaient pas disponibles. Les

autorités chargées de l'enquête savaient pertinemment que le système de comptabilité et de comptabilisation de l'exportateur finlandais ne lui permettait pas de fournir des bordereaux d'achat pour les matières entrant dans la fabrication de ces transformateurs particuliers. Bien que fabriqués à façon, ces transformateurs ont été construits à partir de matières courantes. En conséquence, il n'existait aucune facture correspondant à chacun des éléments entrant dans leur fabrication, car les matières en question ont été achetées en grandes quantités. Les prix ont alors été programmés sur ordinateur afin de calculer la valeur commerciale applicable.

3.3 En outre, la délégation finlandaise a expliqué qu'il n'était pas possible d'établir un lien direct entre les prix d'achat des matières et les coûts de celles-ci calculés aux fins de l'établissement de la valeur normale. Des pièces justificatives de ces prix d'achat pouvaient naturellement être produites. Toutefois, aux fins du calcul des coûts, la société avait procédé à certains ajustements des prix d'achat des matières, afin que les coûts de celles-ci correspondent aux coûts de leur remplacement. De ce fait, aucun lien direct ne pouvait être établi entre les prix d'achat des matières fondés sur des pièces justificatives et leurs coûts estimés dans le calcul informatique des prix. Néanmoins, les autorités chargées de l'enquête ont insisté pour que l'exportateur finlandais fasse l'impossible, faute de quoi la Nouvelle-Zélande fonderait ses constatations sur d'autres informations. Conformément à la pratique établie du GATT, des mesures antidumping ne peuvent être prises sur la base d'autres informations disponibles que s'il est fait obstruction à l'enquête, mais non dans les cas où il est impossible de fournir tous les renseignements demandés.

3.4 Par ailleurs, la Finlande a estimé que les doutes concernant les coûts des matières entrant dans la fabrication des transformateurs semblaient avoir été fondés sur les prix publiés de diverses matières premières sur le marché mondial, ce qui n'excluait cependant pas la possibilité que l'exportateur finlandais ait obtenu des prix plus favorables. En conséquence, le simple fait d'avoir des doutes au sujet du niveau des prix des matières entrant dans la fabrication des transformateurs ne constituait pas une base suffisante pour appliquer des mesures antidumping.

3.5 Le représentant de la Nouvelle-Zélande a déclaré que, comme les deux transformateurs ont été conçus et fabriqués à façon, il n'avait pas été possible de comparer le prix de vente des unités vendues à la Nouvelle-Zélande avec celui des unités vendues par l'exportateur sur le marché intérieur de son propre pays ou à des pays tiers. De ce fait, les autorités chargées de l'enquête avaient utilisé l'autre méthode que prévoit l'article VI, paragraphe 1, de l'Accord général, à savoir celle qui consiste à établir le coût de production. Toute enquête reposant sur le coût de production comporte habituellement un examen et une vérification des données relatives aux éléments constitutifs et à l'établissement des prix et des coûts de ces éléments, des détails techniques, des spécifications contractuelles et des pièces attestant les frais de vente, les dépenses administratives, les frais généraux et le bénéfice. Les autorités néo-zélandaises ont demandé ces informations à la société finlandaise afin de leur permettre de faire une détermination correcte au sujet de la question du dumping. Toutefois, le Département des douanes a eu beaucoup de difficultés à obtenir ces informations de l'exportateur finlandais. Seul un minimum d'informations a été communiqué en ce qui concerne le transformateur de 12,5 MVA et encore moins pour le transformateur de 4,5 MVA, au cours d'une longue période de dix-huit mois. Les autorités néo-zélandaises ont donc été contraintes de calculer la valeur normale des deux transformateurs, non seulement sur la base des rares informations communiquées par la société finlandaise, mais aussi en se fondant sur des informations obtenues par ailleurs.

3.6 S'agissant de l'argument de la Finlande concernant la non-disponibilité d'informations, la Nouvelle-Zélande a estimé qu'il en ressort qu'une société peut entraver une enquête simplement en déclarant qu'une ventilation du coût total nécessiterait du temps et des efforts excessifs. Dans la présente enquête, tel a été précisément le cas pour ce qui est du transformateur de 4,5 MVA, car seul un total global a été communiqué pour les matières et la main-d'oeuvre. Ces chiffres ne sauraient être acceptés sans un examen plus approfondi. Il en allait de même, encore que dans une moindre mesure, du

transformateur de 12,5 MVA, pour lequel le prix d'un grand nombre d'éléments et de matières n'avait pas été indiqué.

3.7 De l'avis de la Nouvelle-Zélande, toutes les informations communiquées par la société finlandaise avaient été examinées en détail et avaient servi de base pour calculer la valeur des deux transformateurs, mais il avait été à l'évidence nécessaire de s'informer auprès de fabricants et de fournisseurs pour calculer des valeurs réalistes pour les produits dont le prix n'avait pas été indiqué. Selon la Nouvelle-Zélande, la raison pour laquelle l'exportateur finlandais s'est montré peu disposé à fournir même une ventilation approximative de certains coûts tient au fait que ces informations feraient apparaître des lacunes dans l'établissement des coûts. Dire que l'exportateur ne disposait pas de renseignements détaillés concernant les prix des matières et des éléments achetés n'est pas acceptable, sinon la société ne saurait pas quelle somme payer à ses fournisseurs. En outre, le détail des éléments des transformateurs, y compris les coûts, a été établi au stade de la conception et selon les taux unitaires fournis par l'ordinateur. Ces chiffres devaient exister, que la comptabilité de la société soit ou non informatisée. Par ailleurs, le détail des éléments, y compris les coûts, a bien dû être établi au stade de la conception.

3.8 La Nouvelle-Zélande a rejeté la thèse de la délégation finlandaise, selon laquelle les calculs effectués par les autorités chargées de l'enquête étaient hypothétiques. Les coûts afférents aux matières, à la main-d'oeuvre et aux frais généraux, ainsi que le bénéfice, ont été calculés sur la base des informations fournies par l'exportateur finlandais ou des coûts connus des matières, par exemple les cours du cuivre à la Bourse des métaux de Londres, qui ont été établis à partir d'une analyse des données techniques communiquées avec l'offre, des rapports sur les essais en usine, ainsi que du contrôle et des mesures des unités effectuées sur place en Nouvelle-Zélande.

B. Préjudice et menace de préjudice

i) Aspects juridiques

3.9 La position de la Nouvelle-Zélande est que l'imposition de droits antidumping à l'importation des deux transformateurs finlandais était justifiée au regard des droits et obligations qui découlent pour la Nouvelle-Zélande de l'Accord général, à savoir de l'article VI. Comme la Nouvelle-Zélande n'est pas partie à l'Accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Code antidumping), toutes interprétations ou obligations résultant des règles du Code ou de pratiques prévues par le Code ne s'appliquent pas à la Nouvelle-Zélande. Aux termes de l'article VI:6 a) de l'Accord général, "aucune partie contractante ne percevra de droits antidumping ... à l'importation d'un produit du territoire d'une autre partie contractante, à moins qu'elle ne détermine que l'effet du dumping ... est tel qu'il cause ou menace de causer un préjudice important à une production nationale établie ...". Ces dispositions imposent clairement à toute partie contractante l'obligation d'arriver à la détermination qu'un préjudice important a été causé, ou qu'il y a une menace de préjudice, avant de percevoir un droit antidumping. Il est tout aussi clair que toute partie contractante a corrélativement le droit, toutes les autres conditions étant satisfaisantes par ailleurs, de percevoir un droit antidumping lorsqu'elle a déterminé qu'un préjudice important a été causé, ou qu'il y a une menace de préjudice. Aux termes de l'article VI:6 a), le "préjudice important" est donc spécifiquement et expressément subordonné à la détermination de la partie contractante qui prélève le droit antidumping. Les autres parties contractantes peuvent demander, conformément à l'Accord général, si une partie contractante a effectivement fait une détermination, mais elles ne peuvent pas s'informer de la nature de la détermination à proprement parler. Pour une question d'une telle importance, à savoir la sauvegarde de la compétence des autorités nationales, l'énoncé clair de cet article ne permet pas à une autre partie ou à un autre organisme de faire la détermination qui est formellement exigée aux termes de cet article, ou d'en examiner la base. Il s'agit d'une question qui est du ressort exclusif des autorités nationales. Permettre qu'il en soit autrement reviendrait à s'écarter des termes exprès

de cet article. Qu'une partie contractante fasse cette détermination suffit donc pour que soit satisfaite l'obligation imposée aux termes de l'article VI:6 a) ou, inversement, pour conférer le droit de prélever un droit antidumping conformément aux dispositions de l'article VI:2.

3.10 Au sujet de la question de ce qui pourrait être examiné au titre de l'article VI de l'Accord général, la Nouvelle-Zélande reconnaît qu'un droit antidumping ne devrait être perçu que si certains faits ont été établis. Toute partie contractante doit démontrer qu'elle a exercé ses droits en conformité avec les dispositions de l'article VI. Or, les faits dont il s'agit ont un rapport i) avec la détermination de la différence de prix conformément aux dispositions de l'article VI:1, et ii) avec la question de savoir si la partie contractante importatrice a déterminé qu'un préjudice important a été causé, ou qu'il y a menace de préjudice. Il est donc loisible aux parties contractantes d'examiner scrupuleusement la façon dont le prix a été déterminé, car telle est la règle objective qui est énoncée à l'article VI, paragraphes 2 et 1, mais non la façon dont on est arrivé à la constatation qu'il existe un préjudice. Toute partie contractante importatrice est tenue d'exercer ses droits en conformité avec les règles qui sont ainsi définies. Lorsqu'elle a appliqué les droits antidumping à l'importation des deux transformateurs finlandais, la Nouvelle-Zélande s'est conformée à toutes les dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce.

3.11 La Finlande n'accepte pas l'interprétation de la Nouvelle-Zélande, selon laquelle les termes " ... à moins qu'elle ne détermine ... ", qui figurent au paragraphe 6 a) de l'article VI de l'Accord général, donnent à un pays importateur toute latitude en ce qui concerne la détermination du préjudice. Une telle interprétation aurait pour effet de rendre inopérantes la pratique et la discipline du GATT en ce qui concerne le critère du préjudice et d'ouvrir la voie à l'anarchie sans possibilité de surveillance internationale. Elle irait à l'encontre de l'un des principaux objectifs de l'Accord général, à savoir imposer des règles et une discipline acceptées à l'échelle internationale dans les problèmes de commerce international, en ce qui concerne un aspect important des pratiques antidumping. On ne saurait attribuer plus qu'un sens pratique aux mots "à moins qu'elle ne détermine" qui se rapportent à la partie contractante qui a compétence pour faire la détermination de l'existence d'un préjudice, mais on ne saurait en aucun cas les interpréter comme libérant la partie contractante en question de l'obligation d'observer les règles, la discipline et la pratique établie à l'échelle internationale.

ii) Evolution du marché et situation économique

3.12 La Nouvelle-Zélande a indiqué que la société requérante était le principal producteur de transformateurs de distribution et d'alimentation en Nouvelle-Zélande, puisqu'elle représentait 92 pour cent de la production nationale totale en 1983. Elle devait donc être considérée comme représentant la production néo-zélandaise. Il existait une autre entreprise dont les activités en ce domaine se limitaient à la fabrication de transformateurs d'une puissance de 5 MVA maximum. En conséquence, le préjudice important (ou la menace de préjudice) subi par la société requérante constituait pour la production néo-zélandaise de transformateurs un préjudice important (ou une menace de préjudice) au sens de l'article VI de l'Accord général.

3.13 La délégation néo-zélandaise a indiqué que les importations concernées avaient été débarquées alors que la société requérante était confrontée à une chute marquée et soutenue des commandes, nouvelles et en cours, de transformateurs des catégories de 1 à 10 MVA et de 10 à 20 MVA indiquées ci-après. Il faut remarquer à cet égard que la production néo-zélandaise de transformateurs est structurée de telle manière qu'il existe quatre catégories distinctes de transformateurs. Cette segmentation du marché reflète des différences importantes au niveau de la conception, de la technique de fabrication et de la commercialisation en fonction de la puissance des transformateurs. Ces catégories sont les suivantes: 1 à 5 MVA, 5 à 10 MVA, 10 à 20 MVA et 20 MVA et plus. Il est cependant reconnu que cette segmentation ne coïncide pas nécessairement avec celle des autres pays. Les segments du marché touchés par les importations en cause étaient particulièrement vulnérables aux pertes de vente

qu'elles ont causées. Les transformateurs importés ont représenté 2,4 pour cent du total des ventes pour l'année 1982-83. Dans la catégorie de 1 à 5 MVA, ceux de 4,5 MVA représentaient 18 pour cent des ventes et dans la catégorie de 10 à 20 MVA, ceux de 12,5 MVA, 11,5 pour cent. Ces segments du marché souffraient aussi tout particulièrement de l'absence de nouvelles commandes. Cette situation a donc non seulement constitué un préjudice important au plan des ventes, mais elle a également eu un effet sur la rentabilité. Etant donné la faible dimension de la production néo-zélandaise et de l'évolution du marché (notamment l'augmentation considérable des importations), la société requérante a été confrontée à une baisse de rentabilité. En même temps, les perspectives de commandes étaient incertaines. Outre une rentabilité en baisse, les pertes (évaluées à 56 100 dollars néo-zélandais) imputables à ces importations représentaient pour la société une proportion très importante des bénéfices nets après impôts qui lui étaient nécessaires notamment pour financer ses investissements futurs. Une autre preuve de la situation financière précaire de la société requérante était le rapport entre le total des actifs et le passif, qui était de 1/1 en 1982-83. Plus inquiétant encore à court terme, le rapport entre les éléments d'actif réalisables rapidement et les exigibilités à court terme était en 1982-83 à un niveau dangereusement bas: 0,6:1. Ainsi, la société se trouvait dans une situation où elle ne pouvait faire face à son passif exigible à court terme. La perte de ce marché et des bénéfices en résultant ne faisait qu'aggraver cette situation qui était déjà suffisamment grave pour que les créanciers doivent attendre 120 jours (quelquefois plus) pour recouvrer les sommes qui leur étaient dues. Ces différents facteurs ont eu directement pour effet de compromettre la capacité qu'avait la société de réunir des fonds suffisants (sur ses bénéfices) ou d'augmenter son capital en empruntant en vue d'investissements futurs. Ainsi, les importations en cause ont entraîné un préjudice important pour le fabricant national.

3.14 La Nouvelle-Zélande considérait en outre qu'il y avait menace de préjudice important pour la branche de production. En Nouvelle-Zélande, la production de transformateurs d'alimentation est à forte intensité de capital. Elle doit donc maintenir son activité à un niveau élevé et régulier pour pouvoir couvrir ses coûts, prévoir ses investissements futurs en matière d'installations et d'équipement et réaliser des bénéfices satisfaisants. L'année où les importations ont eu lieu, l'entreprise néo-zélandaise a été confrontée à une augmentation de 250 pour cent des importations et à une baisse de sa part du marché. Dans cette conjoncture, elle a été obligée de réduire ses prix pour pouvoir soutenir la concurrence des produits étrangers. En même temps, elle constatait une baisse de ses commandes, nouvelles et en cours. Tous ces facteurs concouraient à créer une très grande incertitude sur le plan commercial.

3.15 Outre la baisse de ses bénéfices nets après impôts, de ses nouvelles commandes et de ses bénéfices non distribués, l'entreprise a dû faire face à l'importation de transformateurs d'un prix inférieur à la valeur normale, ce qui aggravait sa situation commerciale incertaine à un moment déjà particulièrement difficile pour elle. Dans toute branche de production, il est capital que les décisions relatives à la production et aux investissements futurs puissent être prises avec la certitude qu'un climat de concurrence loyale existera. Lorsqu'une entreprise ou une branche de production est suffisamment grande, puissante, diversifiée et rentable, il est peu probable que ses perspectives d'avenir soient affectées par l'importation de produits d'un prix inférieur à la valeur normale. Néanmoins, dans l'affaire à l'examen, (où la branche était à un niveau critique de rentabilité et à la limite de sa capacité d'ajustement), ce précédent était particulièrement grave par ses conséquences. S'il y avait eu d'autres importations, la société requérante aurait été obligée d'abaisser encore ses prix de soumission, ce qui aurait réduit ses marges de bénéfice futurs et accentué la dégradation de sa rentabilité. Comme elle fonctionnait au niveau minimum viable, elle n'aurait pas pu supporter un abaissement de ses prix. Les importations en cause menaçaient donc de faire perdre confiance à la société dans sa capacité d'offrir des prix qui préservent sa viabilité. Elle n'aurait eu aucune certitude que cette situation ne se reproduirait pas et elle était donc confrontée à une menace de préjudice important.

3.16 La Finlande a contesté comme n'étant pas acceptable dans le cadre des règles du GATT la segmentation invoquée à propos de la production néo-zélandaise qui comprendrait quatre catégories distinctes de transformateurs. De même que la branche de production néo-zélandaise dans son ensemble,

la société requérante produit toutes les catégories de transformateurs de 10 KvA à 150 MVA. Accepter l'argument de la Nouvelle-Zélande reviendrait à donner la possibilité d'accorder un soutien contre les importations à certaines entreprises, voire à certaines gammes de production qui ne peuvent en aucun cas constituer une "branche de production nationale" au sens des règles du GATT.

3.17 Faisant allusion à la situation économique des producteurs néo-zélandais, la Finlande a souligné que, d'après les données présentées par la Nouvelle-Zélande, les ventes de la société requérante étaient en augmentation au moment même où elle prétendait essuyer des pertes. Accepter de vendre à perte pour maintenir son volume de ventes est une pratique commerciale normale, mais accepter d'accroître ses ventes à perte, comme l'entreprise néo-zélandaise semble l'avoir fait, est difficile à comprendre. Quant aux conséquences des importations sur la rentabilité de l'entreprise, rien ne garantit que celle-ci aurait emporté le marché au prix d'offre de 320 285 dollars néo-zélandais. Il y avait d'autres concurrents pour le petit transformateur et l'entreprise aurait peut-être dû ajuster son prix. Le bénéfice net de 56 100 dollars néo-zélandais après impôts que lui aurait laissé ce marché est donc purement hypothétique. Les chiffres des pertes et profits dans les comptes publiés d'une entreprise sont influencés par plusieurs facteurs, dont, en particulier, la politique de l'entreprise en matière d'amortissement et d'évaluation des stocks. Il était donc inacceptable de laisser entendre que les importations en cause étaient à l'origine d'une éventuelle perte de bénéfice. Pour la Finlande, rien ne montrait que la situation des producteurs nationaux était particulièrement vulnérable et précaire.

3.18 La Finlande estimait en outre que, même en supposant que les producteurs nationaux aient été dans une situation difficile au moment de la passation du marché et de la livraison des transformateurs, les chiffres montraient que les ventes finlandaises avaient eu des conséquences insignifiantes. La puissance totale des deux transformateurs était de 17 MVA. En MVA, cette commande représentait 2,4 pour cent des importations totales et 1,5 pour cent du total des importations et de la production nationale en 1982/83. La valeur du marché était d'environ 200 000 dollars néo-zélandais, soit 4 pour cent de la moyenne des ventes de la société requérante en 1982/83 et 3,6 pour cent des ventes totales de tous les producteurs nationaux. Ce marché représentait 4,7 pour cent de la moyenne des commandes trimestrielles en cours de la société en 1982/83 et 4,2 pour cent de la moyenne de celles pour 1983. Ces chiffres indiquent clairement que l'incidence des importations en cause était minime. Le point de vue de la Nouvelle-Zélande selon lequel toute perte de bénéfice constitue en quelque sorte un préjudice pour une branche de production nationale n'est pas conforme aux règles et à la pratique établie du GATT concernant le préjudice, lequel doit être "important". L'expression "toute perte de bénéfice" s'applique aussi au préjudice minime et ne justifie pas en soi des mesures antidumping. En outre, il existe au GATT une pratique établie concernant les critères d'évaluation du préjudice. Ni les importations en question ni leur ampleur n'atteignaient un seuil considéré comme raisonnable et adéquat dans les règles et par la pratique du GATT.

3.19 S'agissant de la menace de préjudice, la Finlande a indiqué que le marché d'importation en question avait été un événement isolé qui ne s'était pas reproduit. Au moment où la plainte pour dumping a été déposée en mars 1982, on ne savait peut-être pas trop ce que l'exportateur finlandais envisageait de faire par la suite sur le marché néo-zélandais. Néanmoins, quand il a été décidé en février 1984 d'imposer un droit antidumping, il était évident qu'il n'y aurait pas d'autres livraisons. Même au moment où la plainte a été déposée, le risque que l'exportateur finlandais fasse d'autres offres était éloigné et hypothétique, alors que, selon les règles du GATT, la menace de préjudice important ne justifie des mesures que si elle est évidente et imminente. Pour décider de la suite à donner à la plainte, la situation aurait dû être évaluée sur la base des faits connus au moment où la décision a été prise et non au moment où la plainte a été déposée.

IV. Conclusions

4.1 Le Groupe spécial a examiné l'affaire dont il était saisi en se fondant sur l'article VI de l'Accord général, notamment les paragraphes 1, 2 et 6 a). Il a noté que le paragraphe 1 dudit article définit le dumping comme étant l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale, mais qu'il ne le condamne en tant que tel que lorsqu'un préjudice important a été causé. A cet égard, le paragraphe 6 a) dudit article interdit à une partie contractante de percevoir des droits antidumping à l'importation d'un produit du territoire d'une autre partie contractante, à moins qu'elle ne détermine que l'effet du dumping est tel qu'il cause ou menace de causer un préjudice important à une production nationale établie.

4.2 Le Groupe spécial s'est d'abord posé la question de savoir si l'exportateur finlandais, en vendant les deux transformateurs en question à la Nouvelle-Zélande, avait pratiqué un dumping au sens de l'article VI. Le Groupe a noté que, en l'absence d'un prix intérieur en Finlande pour des transformateurs de ce type construits à façon, les autorités néo-zélandaises avaient déterminé la valeur normale selon la méthode du coût de production prévue à l'alinéa ii) du paragraphe 1 b) de l'article VI. Le Groupe spécial a également noté que, sans être opposée à l'utilisation de cette méthode en tant que telle, la Finlande avait contesté les éléments utilisés dans le calcul, qui lui paraissaient trop élevés, ce qui avait conduit à un prix calculé bien supérieur au prix réel de l'exportateur finlandais. Pour la Finlande, les autorités néo-zélandaises auraient dû utiliser à la place les éléments de coût fournis par l'exportateur. Le Groupe spécial, après avoir entendu les thèses des deux parties et pris connaissance des documents présentés, a conclu que l'exportateur finlandais, par sa propre faute ou non, n'avait pas fourni aux autorités néo-zélandaises tous les éléments de coût qui leur étaient nécessaires pour calculer valablement le coût de production uniquement sur la base des informations fournies par l'exportateur. C'était vrai en particulier pour le transformateur de 4,5 MVA, mais aussi, dans une large mesure, pour celui de 12,5 MVA. De l'avis du Groupe spécial, les autorités néo-zélandaises avaient donc eu raison, lorsque c'était nécessaire, de calculer ce coût sur la base des éléments de prix obtenus par ailleurs.

4.3 Le Groupe spécial a ensuite examiné les preuves fournies par les deux parties concernant la pertinence des éléments de coût sur lesquels les autorités néo-zélandaises s'étaient fondées pour arriver à la conclusion qu'il y avait dumping. Le Groupe a noté que ces preuves avaient un caractère très technique, notamment parce qu'elles avaient trait à des produits complexes fabriqués à façon. Il a également noté que l'article VI ne contenait aucune directive particulière pour le calcul du coût de production, et la méthode utilisée en l'occurrence lui a paru raisonnable. De ce fait, et après avoir pris note des arguments avancés par les deux parties quant au coût de certains éléments utilisés pour la construction des transformateurs, il a estimé que rien ne permettait de contester la constatation de l'existence d'un dumping faite par les autorités néo-zélandaises et il est passé à la question de savoir si les importations en question avaient causé ou menaçaient de causer un préjudice à la production néo-zélandaise de transformateurs.

4.4 Le Groupe spécial a noté le point de vue exprimé par la délégation néo-zélandaise selon lequel, aux termes du paragraphe 6 a) de l'article VI, la détermination de l'existence d'un préjudice était spécifiquement et expressément du ressort de la partie contractante percevant le droit antidumping. Il a également pris note de l'assertion selon laquelle d'autres parties contractantes peuvent s'enquérir de la question de savoir si pareille détermination a été faite, mais que celle-ci ne peut être ni contestée ni examinée à fond par d'autres parties contractantes, non plus que par les PARTIES CONTRACTANTES elles-mêmes. Le Groupe spécial est convenu qu'il appartenait au premier chef aux autorités de la partie contractante importatrice concernée de déterminer si des importations faisant l'objet d'un dumping causaient un préjudice important. Toutefois, le Groupe n'a pas pu souscrire à l'opinion selon laquelle cette détermination ne peut pas être examinée à fond si elle est contestée par une autre partie contractante. Au contraire, il a estimé que si une partie contractante visée par la détermination peut prouver que l'importation ne pouvait en soi avoir pour effet de causer un préjudice

à la branche de production concernée, cette partie contractante est en droit d'attendre, en vertu des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, notamment de celles de l'article XXIII, que ses représentations soient examinées avec compréhension et qu'en fin de compte, si aucun règlement satisfaisant n'intervient, elle peut porter la question devant les PARTIES CONTRACTANTES, comme l'a fait la Finlande dans l'affaire à l'examen. Autrement, les gouvernements auraient toute latitude pour décider de prendre des mesures antidumping sans qu'il soit possible d'examiner celles-ci au GATT.

Cela conduirait à une situation inacceptable en ce qui concerne le respect de l'ordre établi dans les relations commerciales internationales qui sont régies par l'Accord général. Le Groupe spécial a noté à cet égard qu'un point semblable avait été soulevé et rejeté dans le rapport du Comité contentieux relatif aux droits antidumping de la Suède (IBDD, 3S/90). Il a souscrit sans réserve à l'avis de ce Comité selon lequel "il est évident, d'après la teneur de l'article VI, qu'aucun droit antidumping ne doit être perçu sans que certains faits aient été établis. Comme il s'agit là d'une obligation qui incombe à la partie contractante qui impose ces droits, on pourrait raisonnablement compter que cette partie contractante devra établir l'existence des faits en question lorsque les mesures qu'elle prend son contestées" (paragraphe 15).

4.5 Le Groupe spécial a accepté l'argument de la Nouvelle-Zélande selon lequel la société requérante représentait la production néo-zélandaise de transformateurs au sens de l'article VI de l'Accord général puisqu'elle représentait 92 pour cent de la production nationale totale. Cet argument se trouvait étayé dans le rapport du groupe d'experts des droits antidumping et des droits compensateurs (IBDD, 8S/156, paragraphe 18), qui avait examiné l'expression "production nationale" en relation avec la notion de préjudice et qui avait conclu qu'en vertu d'un principe général, "la détermination du préjudice important doit s'effectuer par rapport à la totalité ou à une partie notable de la production nationale du produit similaire". A cet égard, le groupe d'experts faisait allusion à une seule entreprise qui représentait une part importante ou notable de la production nationale.

4.6 Lorsqu'il a examiné la question de savoir si la production néo-zélandaise de transformateurs avait subi un préjudice du fait des importations en question, le Groupe spécial a étudié l'argument avancé par la Nouvelle-Zélande selon lequel cette production est structurée de telle manière qu'il existe quatre catégories distinctes de transformateurs, à savoir les transformateurs de 1 à 5 MVA, ceux de 5 à 10 MVA, ceux de 10 à 20 MVA et ceux de 20 MVA et plus, qui, aux fins de la détermination du préjudice, devaient être examinées séparément. Le Groupe spécial a été d'avis que cet argument n'était pas valable, étant donné notamment que la société requérante, qui représentait, comme indiqué ci-dessus, la production néo-zélandaise de transformateurs, avait produit au cours de l'année 1982/83 des transformateurs de tous types et en majorité d'un type (d'une puissance supérieure à 20 MVA) qui n'était pas du tout touché par les importations en provenance de Finlande. Dans sa communication au Groupe spécial, la délégation néo-zélandaise admettait que la segmentation en fonction de la puissance en MVA ne coïncidait pas avec celle des autres pays et soulignait que chaque segment de production contribuait à la viabilité et à la rentabilité globales d'un fabricant de transformateurs. De l'avis du Groupe, c'était donc d'après l'état de santé général de la production néo-zélandaise de transformateurs que l'on devait juger si les importations faisant l'objet d'un dumping causaient un préjudice. Fonder ce jugement sur d'autres bases donnerait la possibilité d'accorder, par le biais de droits antidumping, une aide à certaines lignes de production d'une branche ou d'une entreprise particulière, notion qui serait en contradiction flagrante avec le concept de production nationale de l'article VI dans une affaire comme celle à l'examen où aussi bien l'exportateur finlandais que la branche de production néo-zélandaise fabriquent des transformateurs de distribution et des transformateurs d'alimentation.

4.7 Le Groupe spécial est alors passé à l'examen de la question de savoir si la production néo-zélandaise de transformateurs avait subi un préjudice important par suite de l'importation des deux transformateurs en provenance de Finlande. Il n'a pas contesté que cette branche se trouvait dans une mauvaise situation économique en raison du manque de nouvelles commandes, de la baisse des commandes en cours pour certaines catégories de produits, d'une diminution de la rentabilité, d'une

forte augmentation des importations et d'une très grande incertitude quant aux nouvelles commandes. Le Groupe spécial a noté, d'autre part, que les importations en question originaires de Finlande, d'une valeur d'environ 175 000 dollars néo-zélandais (c. et f. port néo-zélandais) ne représentaient que 2,4 pour cent des ventes totales de la production néo-zélandaise de transformateurs en 1983. En termes de MVA, les données communiquées au Groupe spécial indiquaient que, pour l'exercice 1982/83, production et importations néo-zélandaises se chiffraient au total à 1 130 MVA, dont 700 sur les transformateurs importés. Ces chiffres étaient à rapprocher des 17 MVA des deux transformateurs finlandais importés pris ensemble. Ces derniers représentaient donc 1,5 pour cent de la somme de la production nationale et des importations, soit 2,4 pour cent des importations totales. Le Groupe spécial a également jugé significatif que les importations aient augmenté de 250 pour cent en MVA entre 1981/82 et 1982/83, c'est-à-dire qu'elles soient passées de 200 à 700 MVA, et que les importations en provenance de Finlande n'aient contribué que pour 3,4 pour cent à cette augmentation. Le Groupe spécial en a conclu que si la production néo-zélandaise de transformateurs avait peut-être subi un préjudice du fait de l'augmentation des importations, celui-ci ne pouvait être imputé aux importations en provenance de Finlande qui représentaient une part pratiquement insignifiante de l'ensemble des ventes de transformateurs pendant la période considérée. A cet égard, le Groupe spécial a rejeté l'argument de la délégation néo-zélandaise selon lequel, en ce qui concerne, du moins, le préjudice important au sens de l'article VI, "toute perte de bénéfice" enregistrée par la société requérante constitue en quelque sorte un "préjudice" pour la production nationale.

4.8 Le Groupe spécial a noté que si la décision du Ministre des douanes néo-zélandais d'imposer des droits antidumping reposait uniquement sur le préjudice important causé par les importations en question, la délégation néo-zélandaise avait également prétendu devant le Groupe spécial qu'il existait une menace de préjudice important. Compte tenu de la forte pénétration des importations sur le marché néo-zélandais des transformateurs, de l'importante augmentation des importations de toutes provenances en un an seulement et de l'incidence minime des importations en question originaires de Finlande, le Groupe spécial n'a trouvé aucune raison de présumer que les importations en provenance de Finlande modifieraient à l'avenir cette situation de manière significative. Il a noté en outre qu'au moment où la Décision ministérielle a été prise, l'exportateur finlandais n'avait pas tenté de conclure d'autres ventes sur le marché néo-zélandais. Le Groupe spécial n'a donc pas pu convenir que l'imposition de droits antidumping pouvait être fondée sur la menace d'un préjudice important au sens de l'article VI.

4.9 Compte tenu des motifs exposés dans les paragraphes qui précèdent, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion que la Nouvelle-Zélande n'avait pas été en mesure de démontrer que le préjudice qu'il avait subi sa production de transformateurs constituait un préjudice important causé par les importations en provenance de Finlande. Le Groupe spécial a donc estimé que l'imposition de droits antidumping sur ces importations n'était pas conforme aux dispositions du paragraphe 6 a) de l'article VI de l'Accord général.

4.10 Conformément à la pratique établie du GATT, le Groupe spécial a estimé que lorsqu'une mesure est jugée incompatible avec les dispositions de l'Accord général, il est présumé que cette mesure annule ou compromet des avantages que d'autres parties contractantes peuvent attendre de l'Accord général.

4.11 Le Groupe spécial propose que le Conseil recommande à la Nouvelle-Zélande d'annuler la détermination conduisant à l'imposition de droits antidumping et de rembourser les droits antidumping acquittés.