

CONCILIATION

COMMUNAUTÉS EUROPEENNES - RESTITUTIONS A L'EXPORTATION DE SUCRE

*Rapport du Groupe spécial adopté le 6 novembre 1979
(L/4833 - 26S/317)*

I. *Introduction*

1.1 Dans une communication en date du 25 septembre 1978, qui a été distribuée aux parties contractantes, le gouvernement australien s'est plaint que les restitutions à l'exportation de sucre versées par les Communautés européennes étaient incompatibles avec les obligations que leur impose l'Accord général et il a demandé que soit créé un Groupe spécial pour examiner le problème (L/4701).

1.2 Le Conseil a procédé à un premier examen de l'affaire à sa réunion du 18 octobre 1978, au cours de laquelle le représentant de l'Australie s'est prévalu des dispositions de l'article XXIII, paragraphe 2, en la matière.

1.3 A sa réunion du 6 novembre 1978, le Conseil est convenu d'instituer un Groupe spécial avec le mandat suivant:

"Examiner les questions relatives aux pratiques de la CEE en matière d'exportation de sucre, que l'Australie a soumises aux PARTIES CONTRACTANTES dans le document L/4701 et présenter un rapport sur ces questions."

Le Conseil a autorisé son Président à désigner le président et les membres du Groupe spécial en consultation avec les parties concernées.

1.4 Le Président a informé le Conseil, le 14 novembre 1978, que le Groupe spécial avait été établi et qu'il avait la composition suivante:

Président: M. P. Kaarlehto (Ambassadeur, Mission permanente de la Finlande, Genève)
Membres: M. B. Eberhard (Chef de section, Division fédérale du commerce, Palais fédéral, Berne)
M. I. Parman (Conseiller, Mission permanente de la Turquie, Genève).

1.5 A la réunion que le Conseil a tenue le 18 octobre 1978, un certain nombre de délégations se sont associées aux déclarations de l'Australie, et les représentants du Brésil, de l'Inde et des Philippines ont manifesté l'intention d'adresser des représentations au Groupe spécial. Par la suite, le Brésil a formé pour son propre compte un recours au titre de l'article XXIII, paragraphe 2, obtenant la création d'un Groupe spécial distinct pour traiter son différend avec les Communautés européennes concernant leur système de restitutions à l'exportation. Les deux autres pays susmentionnés n'ont pas adressé de représentations au Groupe spécial auteur du présent rapport.

II. *Principaux arguments présentés*

2.1 Pour motiver son recours devant le Conseil des représentants, la délégation australienne a allégué que le système des subventions à l'exportation de sucre octroyées ou maintenues par les Communautés européennes:

- a) n'était pas compatible avec les obligations qui incombait aux Etats membres des Communautés européennes en vertu de l'Accord général;
- b) avait eu pour effet de donner aux exportateurs de la Communauté plus que la part équitable du commerce mondial d'exportation de sucre dont il est question à l'article XVI de l'Accord général;
- c) avait causé ou menacé de causer un préjudice sérieux aux intérêts australiens;
- d) avait annulé ou compromis les avantages résultant pour l'Australie directement ou indirectement de l'Accord général;
- e) avait fait obstacle à la réalisation des objectifs de l'Accord général.

2.2 Le Groupe spécial a entendu les parties au différend sur les divers points du recours énumérés au paragraphe 2.1 ci-dessus. L'argumentation des parties sur chacun de ces points peut se résumer comme suit (paragraphe 2.3 à 2.30).

2.3 Outre les points mentionnés au paragraphe 2.1 ci-dessus, le représentant de l'Australie a soutenu que les Communautés européennes n'avaient pas respecté les dispositions de l'article XVI, paragraphe 1, en ce qu'elles n'avaient pas fourni des informations adéquates au sujet de la portée et de la nature de la subvention, de son incidence estimative sur la quantité de sucre exportée et des circonstances qui rendaient la subvention nécessaire.

2.4 Le représentant des Communautés européennes a fait valoir que la réglementation communautaire sur le sucre avait été notifiée au GATT conformément à l'article XVI:1.

a) *"Le système des subventions n'est pas compatible avec les obligations qui incombent aux Etats membres des Communautés européennes en vertu de l'Accord général"*

i) *Observations générales*

2.5 Le représentant de l'Australie a soutenu que les subventions appliquées par la Communauté à ses exportations de sucre étaient incompatibles avec les obligations que lui imposait l'article XVI de l'Accord général. L'octroi ou le maintien d'une subvention pouvait conduire à un accroissement des exportations d'une manière qui pourrait causer ou menacer de causer un préjudice sérieux aux intérêts d'une autre partie contractante (article XVI:1). Les parties contractantes devaient s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation des produits de base. Toutefois, si une partie contractante accorde de telles subventions, celles-ci ne doivent pas être octroyées d'une façon telle que ladite partie contractante détiendrait alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit (article XVI:3). L'organisation du marché de la Communauté dans le secteur du sucre, qui est un produit de base au sens de l'article XVI:3, comporte des subventions à l'exportation dont l'application n'est pas compatible avec les dispositions de l'article XVI précitées.

2.6 Le représentant des Communautés européennes a reconnu que les dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce étaient celles de l'article XVI, et, plus précisément, celles du paragraphe 3. Toutefois, selon ces dispositions, le système communautaire des restitutions ne serait incompatible avec l'Accord général que s'il avait pour résultat de donner à la Communauté plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation. En outre, se référant aux notes interprétatives concernant l'article XVI, paragraphe 3, l'intervenant a fait valoir que la part d'une partie contractante dans le commerce mondial d'exportation pouvait varier, voire augmenter, sans nécessairement être plus qu'une part équitable.

ii) *Application du système (relation entre subventions, quantités et prix)*

2.7 Le représentant de l'Australie a déclaré que le montant total des subventions communautaires sur le sucre a augmenté rapidement de 1975 à 1978 et qu'il y a eu progression à la fois du montant de la subvention par tonne et du quantum admis au bénéfice des subventions à l'exportation pendant la période postérieure à 1975. Il a en outre signalé que, durant cette période pendant laquelle la Communauté avait accordé des subventions excessives, les prix mondiaux du sucre avaient enregistré une chute brutale et qu'à plusieurs reprises le cours quotidien à Londres du sucre blanc était tombé au-dessous du prix du sucre brut.

2.8 L'intervenant a rappelé qu'en 1948 les PARTIES CONTRACTANTES avaient reconnu que l'expression "accroître les exportations" qui figure à l'article XVI devait être interprétée comme "s'appliquant également au maintien des exportations à un niveau supérieur à celui qu'elles atteindraient en l'absence de la subvention".¹ Il estimait que l'accroissement quantitatif des exportations de sucre de la Communauté et l'élargissement de leur part de marché qui en avait résulté avaient dépassé de loin ce à quoi on aurait pu raisonnablement s'attendre en l'absence de subventions. Par exemple, lorsque, en août 1978, le cours quotidien à Londres du sucre blanc était de 206 dollars EU la tonne, les exportateurs de la Communauté ont pu disposer d'une subvention équivalant à 403 dollars EU par tonne. Il était raisonnable de présumer que des ventes commerciales nécessitant une subvention de cette ampleur n'auraient pas eu lieu en l'absence de telles subventions. Qui plus est, aucun plafond ne venait limiter le volume de la subvention communautaire, dont la progression avait tendance à compenser pour le moins, et souvent à dépasser, la baisse des prix mondiaux. Il était donc clair que le niveau des exportations réalisées n'avait été obtenu que grâce à ces subventions.

2.9 En outre, bien que le sucre blanc et le sucre brut fussent cotés séparément, le fait que les deux produits pouvaient se substituer l'un à l'autre avait cette conséquence que, lorsque le sucre blanc était en excédent, ses prix se répercutaient fortement sur les prix du sucre brut. De plus, les importateurs traditionnels de sucre brut pouvaient choisir d'acheter du sucre blanc lorsque la différence entre les prix du sucre blanc et du sucre brut était inférieure au coût du raffinage. Les Communautés étant le premier exportateur mondial de sucre blanc, et dans la mesure où les opérateurs connaissaient leurs disponibilités à l'exportation, on pouvait soutenir que le système communautaire était susceptible d'être manipulé pour "diriger le marché". L'intervenant a fait valoir également qu'en 1977, les prix "spot" moyens à la Bourse de Paris ont constamment baissé pendant les neuf premiers mois de l'année, le recul total étant de l'ordre de 5,3 unités de compte par 100 kg. De son côté, la moyenne pondérée des restitutions à l'exportation n'a cessé d'augmenter (6,6 unités de compte) et son ascension a été supérieure à la baisse du cours "spot" moyen. En août et en septembre 1977, le prix quotidien à Londres du sucre blanc est tombé au-dessous du prix du sucre brut et, depuis lors, la différence entre les prix du sucre brut et du sucre blanc ont fluctué dans des limites étroites, la marge ne couvrant en aucun cas la valeur ajoutée par le raffinage. En outre, le bas niveau des prix du sucre blanc résultant des exportations subventionnées par la Communauté a eu pour effet de réduire de façon significative les opérations rémunératrices de raffinage et de réexportation reposant sur le sucre brut. Les plans de création et/ou d'expansion de capacités de raffinage ont été mis de côté pour une durée indéterminée dans un certain nombre de pays, en raison principalement de la non-rentabilité d'opérations de ce genre tant que la Communauté offre du sucre blanc à bas prix.

2.10 Le représentant des Communautés européennes a déclaré qu'il n'y avait pas nécessairement de rapport entre une augmentation du montant des dépenses et l'expansion des exportations, et que l'ordre de grandeur des restitutions et leur montant global ne pouvaient constituer un élément approprié pour

¹Index analytique, Troisième révision, page 99, paragraphe 8, ou IBDD, Volume II, page 49, paragraphe 29 a).

l'interprétation du paragraphe 3 de l'article XVI. En outre, il ne pouvait être question de considérer qu'une dépense accrue au titre des restitutions avait pour objectif ou pour effet d'accroître les exportations communautaires. Une restitution relativement importante jouait le même rôle qu'une restitution modérée, en ce sens qu'elle permettait aux exportations communautaires de se rapprocher du prix mondial. La restitution était calculée simplement pour permettre des exportations et non pour les stimuler. Les restitutions avaient ainsi varié essentiellement en fonction des fluctuations des prix sur le marché mondial, compte tenu du système de prix appliqué dans les Communautés européennes. Il était évident qu'une période de bas prix sur le marché mondial affectait inévitablement le volume des dépenses communautaires au titre des restitutions. Etant donné la charge financière représentée par ces restitutions, les Communautés européennes avaient tout intérêt à éviter une dégradation des prix sur le marché mondial de façon à limiter les restitutions. Elles contestaient l'affirmation de l'Australie selon laquelle il est possible de manipuler le système communautaire pour diriger le marché.

2.11 La disparité entre la baisse des prix mondiaux et le relèvement des restitutions communautaires était principalement due à une augmentation du prix d'intervention de la Communauté et à un changement dans le rapport entre les prix "spot" et les prix à terme sur le marché mondial. D'autre part, l'Australie n'avait pas prouvé que le montant de la restitution communautaire avait eu pour effet de ramener le prix du produit exporté par les Communautés européennes à un niveau inférieur à celui du prix mondial.

2.12 Quant au rapport entre les prix du sucre blanc et ceux du sucre brut, il ne présentait rien de nouveau; la chose s'était souvent produite en période de bas prix sur le marché mondial. En 1966/1967 et en 1967/1968, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du règlement de la Communauté, le prix "spot" moyen annuel du sucre blanc coté à la Bourse de Paris avait été voisin de la moyenne annuelle du prix quotidien à Londres du sucre brut ou même inférieur.

b) *"Le système des subventions a eu pour effet de donner aux exportateurs de la Communauté plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation de sucre au sens de l'article XVI de l'Accord général"*

i) *Arguments de base*

2.13 Le représentant de l'Australie a relevé que l'Accord général ne donne pas une définition de ce qui peut constituer une "part équitable" du commerce mondial d'exportation, mais qu'aux termes de l'article XVI, paragraphe 3, il convient de tenir compte des parts détenues pendant une période de référence antérieure ainsi que de tous facteurs spéciaux qui peuvent avoir affecté ou qui peuvent affecter le commerce en question.

2.14 L'intervenant a affirmé que, pendant la période de sept ans qui s'est terminée en 1975, la Communauté avait détenu, en moyenne, 7,8 pour cent du marché libre mondial du sucre. Depuis cette date, les exportations et la part de la Communauté ont évolué comme ci-contre (tableau 1): les Communautés européennes avaient donc triplé, à l'aide de subventions, leurs exportations de sucre, qui s'étaient élevées, ainsi que leur part du marché, à des niveaux qui n'auraient pu être atteints en l'absence de subventions. Les exportations communautaires pouvaient ainsi être considérées comme représentant plus qu'une part équitable du marché mondial.

2.15 D'autre part, les fluctuations du commerce d'un produit de base n'ont rien qui sorte de l'ordinaire et c'est pourquoi on a l'habitude d'utiliser aux fins de comparaison des données correspondant à une période de référence antérieure. La part de 8,8 pour cent du *marché mondial total* en 1972, citée par la Communauté, était le chiffre annuel le plus élevé qui ait été enregistré dans la période de huit années commençant avec l'année 1969. Il convient de rapprocher ce chiffre de la *moyenne* de 6,3 pour cent pour la même période et de 6,5 pour cent pour la période 1972-1975. De même, si l'on compare les

TABLEAU 1
EXPORTATIONS MONDIALES TOTALES ET EXPORTATIONS
COMMUNAUTAIRES TOTALES DE SUCRE
VERS LE "MARCHE LIBRE"

	Exportations totales vers le marché libre	Exportations de la Communauté vers le marché libre	Exportations de la Communauté en pourcentage des exportations totales
	(en milliers de tonnes)		
1969-1975 (Moyenne sur 7 ans)	16 353	1 277	7,8
1976	16 672	1 869	11,2
1977	21 730	2 699	12,4
1978 (Estimations)	16 080	3 600	22,4

exportations grandement accrues de la Communauté en 1977 - 2,699 millions de tonnes - aux chiffres de 1969-1976, on voit que les exportations communautaires de 1977 ont représenté quelque 12,7 pour cent du *marché mondial total* moyen et 16,5 pour cent de la moyenne du *marché libre*. De l'avis de l'intervenant, cette comparaison donnait une image plus exacte de la pénétration du marché réalisée par les exportations subventionnées de la Communauté dans la période qui a suivi 1975 et confirmait que ces subventions ont eu pour résultat de donner aux Communautés européennes plus qu'une part équitable du marché.

2.16 L'année 1977 a été marquée, en fait, par des circonstances exceptionnelles, avec des exportations totales vers le marché *libre* atteignant 21,73 millions de tonnes contre une moyenne de 16,4 millions de tonnes au cours des huit années précédentes. Quant aux exportations vers le marché *mondial*, elles ont atteint en 1977 28,22 millions de tonnes contre une moyenne annuelle de 21,28 millions de tonnes au cours de la période 1969-1976. Cette situation s'explique par les réductions de stocks auxquelles ont procédé les signataires de l'Accord international de 1977 sur le sucre (AIS) avant l'entrée en vigueur des limitations contingentaires prévues par le nouvel accord, ainsi que par la forte augmentation des importations des Etats-Unis en prévision du relèvement des droits sur le sucre et de l'institution de redevances à l'importation de sucre qui ont pris effet le 1er janvier 1978. De leur côté, les exportations de la Communauté se sont aussi accrues de façon significative en 1977, mais cette augmentation était imputable à une augmentation de la production de la Communauté et ne correspondait pas à une réduction planifiée des stocks. N'étant pas signataires de l'Accord international sur le sucre, les Communautés européennes n'étaient pas concernées par les restrictions contingentaires à l'exportation acceptées par tous les autres gros exportateurs de sucre.

2.17 Le représentant des Communautés européennes a fait valoir qu'il n'avait jamais été mis en doute que la part du marché mondial du sucre détenue par les Communautés européennes en 1972 (8,8 pour cent) était conforme aux dispositions de l'article XVI:3 et, de plus, qu'une part de marché pouvait varier sans dépasser nécessairement ce qui pouvait être considéré comme équitable. A son avis, la progression de la part de marché détenue par les Communautés, de 8,8 pour cent en 1972 à 9,6 pour cent en 1977, ne pouvait être considérée comme une modification substantielle. Qui plus est, une comparaison des périodes 1972-1974 et 1975-1977 faisait apparaître un rétrécissement de la part

communautaire du marché, de 7,5 à 7,4 pour cent. L'intervenant estimait donc que la part des Communautés dans le marché mondial n'avait pas été substantiellement modifiée et devait donc être considérée comme équitable.

2.18 L'intervenant a rappelé que, dans la Convention de Lomé, les Communautés européennes s'étaient engagées, entre autres, à importer une quantité annuelle de 1,42 million de tonnes de sucre de certains pays en voie de développement à un prix garanti (égal depuis 1977 au prix d'intervention de la Communauté), et il a fait valoir qu'étant donné la propre situation de l'offre de la Communauté des quantités équivalentes ont dû être réexportées vers le marché mondial.

2.19 Le représentant de l'Australie a allégué que la Convention de Lomé n'avait rien à voir avec le recours australien puisque, selon l'Accord général, un engagement d'importation ne confère aucun droit à exporter. En outre, la question de la genèse des exportations était hors du sujet, l'article XVI visant la totalité du sucre exporté par les Communautés européennes.

ii) *Définitions et interprétations suggérées par les parties*

1) *"Commerce mondial d'exportation"*

2.20 Le représentant de l'Australie a plaidé que, s'agissant des pratiques de la Communauté en matière d'exportation de sucre, l'Australie et les autres parties contractantes devaient considérer le "marché mondial libre". C'est en effet le seul marché d'exportation accessible à la fois à l'Australie et aux Communautés européennes et le seul marché qui soit accessible à tous les exportateurs sur la base de la libre concurrence et où, en conséquence, cette concurrence se fasse sentir sur les prix. De l'avis de l'intervenant, c'était le sens de l'expression "commerce mondial d'exportation" qui figure dans l'Accord général. De plus, la nature particulière des arrangements spéciaux établis de longue date est largement reconnue et les accords internationaux successifs sur le sucre ont consacré la distinction entre le "marché libre" et le commerce qui se fait sous le couvert d'arrangements spéciaux, et n'ont cherché à réglementer que le sucre qui entre librement dans le commerce mondial. Il serait donc inapproprié d'inclure ce segment du "marché mondial d'exportation" qui est fermé au commerce normal lorsque l'on examine les effets des mesures communautaires sur le commerce mondial du sucre. Le recours australien pourrait cependant se justifier aussi bien sur la base du marché total que sur celle du "marché libre".

2.21 Le représentant des Communautés européennes a fait valoir que les dispositions pertinentes de l'Accord général ne traitaient pas du concept de "commerce mondial d'exportation sur le marché libre", mais se référaient seulement au commerce mondial d'un produit (article XVI:3). Il faut donc prendre en considération l'ensemble du commerce d'exportation et pas seulement une portion, même importante, du marché. Toute autre interprétation serait arbitraire et ne pourrait être que le fait de considérations subjectives et discutables. Se référant à l'affaire des mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine de blé (1958), l'intervenant a rappelé que " ... lorsque les dispositions [du paragraphe 3 de l'article XVI] ont été discutées, tant à La Havane que pendant la session de révision, il a été reconnu implicitement qu'il s'agissait d'une part du commerce "mondial" d'un produit donné et non du commerce dudit produit sur des marchés particuliers".¹ Les statistiques appropriées devraient donc refléter la totalité du marché mondial sans en exclure aucune partie.

¹Index analytique, troisième révision, mars 1970, page 101.

2) *Périodes considérées par les parties*

2.22 La plainte australienne portant principalement sur la période postérieure à 1975, il semblait approprié au représentant de l'Australie de prendre l'année 1975 comme l'année terminale de la période de référence avec laquelle comparer les niveaux ultérieurs des exportations et des subventions à l'exportation. Il suggérait en conséquence de prendre pour "période de référence antérieure" la totalité de la période 1969-1975. L'année 1969 était choisie comme l'année initiale parce qu'elle ménageait un nombre suffisant d'années pour refléter la "situation normale du marché" évoquée par les Communautés. C'était aussi la première année d'application de la politique agricole commune (PAC) pour le sucre et la première année d'application de l'Accord international sur le sucre de 1968. De plus, en raison de la nature du commerce du sucre, il était souhaitable de retenir une longue période de référence, comme celle qui était suggérée, pour absorber dans une moyenne les résultats des années anormales et donner une image fidèle du profil des échanges dans le passé.

2.23 Le représentant de l'Australie a fait observer que la plainte australienne portait sur la période postérieure à 1975, c'est-à-dire sur les années 1976 à 1978. Il a estimé d'autre part que les informations, données préliminaires et prévisions qu'il avait communiquées au Groupe spécial concernant les exportations communautaires en 1978 étaient suffisantes pour permettre au Groupe spécial de prendre en compte la situation en 1978 dans son examen du recours australien. En fait, les évaluations précédentes selon lesquelles les exportations communautaires continueraient de se développer en 1978 grâce à l'emploi massif de subventions à l'exportation s'étaient avérées exactes. La politique des Communautés n'avait subi depuis 1977 aucun changement qui permît d'exclure de l'examen les données de 1978. Il convenait par ailleurs de se reporter au précédent constitué par l'affaire du plomb et du zinc canadiens.¹

2.24 Le représentant des Communautés européennes considérait que les années choisies comme "période de référence antérieure" devaient correspondre, si possible, à une situation normale du marché. En outre, il ne voyait pas quelle pourrait être la "nature" du produit sucre susceptible de créer une distinction par rapport à d'autres produits agricoles et qui justifierait le choix d'une période assez longue. Les années 1969 à 1971 constituaient à son avis une période relativement éloignée et dont la prise en considération n'apparaissait pas justifiée en l'absence d'une motivation valable. En plus, l'Australie compare des moyennes statistiques relatives à sept années (1969/1975) avec des moyennes résultant de deux années (1976/1977) plus des estimations pour 1978. Il fallait pouvoir examiner un nombre raisonnable d'années afin de tenir compte de certaines réalités telles que l'élargissement de la Communauté. Dans cette optique, il semblait indiqué à l'intervenant de commencer avec l'année 1972 qui a précédé immédiatement l'élargissement de la Communauté. L'année 1977 devait être prise comme année terminale de la période sur laquelle pouvait porter la plainte étant donné que des estimations pour 1978 ne pouvaient servir de base d'appréciation objective. Les statistiques disponibles pour les années 1972-1977 devaient donc permettre de choisir une période de référence triennale et l'on pouvait, par exemple, comparer la moyenne des années 1972-1974 à celle des années 1975-1977.

¹Dans l'affaire du plomb et du zinc canadiens, le Groupe spécial n'a pas jugé indispensable de disposer, dès le début des négociations, de statistiques complètes pour la période de référence, dès lors que les données devenaient disponibles par la suite au cours des négociations et que leur communication n'était pas indûment retardée (IBDD, Suppl. N 25, p. 45).

2.25 D'autre part, la période de référence la plus récente susceptible d'être retenue ne pouvait aller au-delà de la fin de 1977. Il ne serait pas admissible de saisir le Groupe spécial, au cours de ses travaux, de faits nouveaux apparus après le dépôt de la plainte. En conséquence, le Groupe spécial devait fonder ses conclusions sur des données fiables, objectives et adéquates en tenant compte du moment où le recours a été formé. De plus, les dispositions de l'article XVI:3 devaient être interprétées comme signifiant que des estimations pour des périodes récentes, ou les prévisions ou projections pour des périodes futures, de quelque durée que ce soit, ne devaient pas être utilisées.

c) *La question du "préjudice sérieux causé aux intérêts australiens"*

2.26 Le représentant de l'Australie a soutenu que les mesures appliquées par la Communauté à l'exportation de sucre avaient causé ou menaçaient de causer un préjudice sérieux aux intérêts australiens et avaient nui au marché mondial du sucre au détriment d'autres parties contractantes à l'Accord général. Le comportement des prix dans ce contexte est dû à la faible élasticité de la demande de sucre, qui fait qu'un accroissement de l'offre entraîne une baisse disproportionnée des prix. L'intervenant a donc estimé que les subventions communautaires à l'exportation avaient été excessives et il a relevé que les exportations de sucre de la Communauté avaient augmenté alors que dans le même temps les prix mondiaux du sucre connaissaient une chute brutale. L'intervenant a affirmé que les mesures communautaires avaient entraîné une instabilité considérable du commerce mondial du sucre et que les disponibilités croissantes de sucre communautaire subventionné sur le marché mondial avaient eu pour effet d'écarter les fournisseurs traditionnels, contraints, pour vendre leurs produits, d'accepter une forte diminution de leurs recettes. D'autre part, le droit de l'Australie à augmenter sa propre part du marché et les recettes de change de l'industrie sucrière australienne ont subi une atteinte et il en est résulté une diminution du revenu des producteurs, qui est tombé de 308,60 dollars australiens la tonne en 1975/1976 à 231,34 dollars australiens la tonne en 1977/1978. Cette baisse de 25 pour cent reflétait une chute encore plus brutale - 40 pour cent - du prix sur le marché mondial au cours de la même période.

2.27 Le représentant des Communautés européennes a soutenu que, l'Australie n'ayant fourni aucun élément d'appréciation en ce qui concerne l'existence d'un préjudice sérieux ou d'une menace de préjudice sérieux, il était impossible de juger de la nature du préjudice allégué. L'Australie a maintenu sa part du marché mondial et elle l'a souvent augmentée notablement sur ses principaux marchés d'exportation; les exportations communautaires vers ces marchés sont restées insignifiantes; et il n'existe aucune preuve que les intérêts australiens aient subi un préjudice sérieux. En ce qui concerne la diminution des recettes d'exportation, les Communautés européennes ont elles-mêmes souffert des conséquences d'une situation qui était le fait de l'ensemble des exportateurs mondiaux, et elles ne devaient pas être tenues pour responsables du bas niveau des prix ou de l'instabilité du marché. En outre, à l'instar d'autres pays, l'Australie avait appliqué une politique de stabilisation du prix intérieur du sucre à un niveau qui n'était pas directement lié aux cours pratiqués sur le marché mondial. Au total, on pouvait considérer que 60 à 65 pour cent de la production australienne de sucre, dans les années 1975 à 1977, ont bénéficié, pour une partie, des prix internes et, pour une autre partie, des prix spéciaux à l'exportation.

2.28 Le représentant de l'Australie a fait observer que l'examen du Groupe spécial n'avait pas pour objet de juger le système australien de stabilisation intérieure. Ce système n'est pas considéré comme prévoyant une subvention au sens de l'Accord général car il permet manifestement aux prix à l'exportation de dépasser les prix intérieurs et ne met pas en jeu des fonds publics. De plus, à la différence des Communautés européennes, il existe en Australie des contrôles rigoureux sur la superficie plantée et sur les niveaux de production, de façon que la production corresponde aux besoins du marché intérieur et des marchés d'exportation relativement assurés.

d), e) *Le système de la Communauté "annule ou compromet des avantages résultant, directement ou indirectement, pour l'Australie de l'Accord général ou fait obstacle à la réalisation des objectifs de l'Accord général"*

2.29 De l'avis du représentant de l'Australie, il y a présomption qu'un avantage a été annulé ou compromis lorsque des mesures sont appliquées en violation des dispositions de l'Accord général, et il ne serait pas nécessaire de démontrer l'existence du préjudice ou de citer les avantages GATT affectés. L'effet défavorable des mesures communautaires sur le commerce mondial du sucre et sur les recettes provenant des exportations de sucre a été tel que les avantages que l'Australie escomptait de l'Accord général se sont trouvés compromis; en outre l'aptitude des parties contractantes à participer plus pleinement au commerce mondial a été amoindrie et il a été fait obstacle à la réalisation des objectifs dudit Accord général. La question du degré du préjudice économique n'a pas été soumise au Groupe spécial et ne constitue pas un élément spécifique du recours australien. Toutefois, il existe en l'occurrence des éléments de preuve suffisants pour déterminer que les mesures communautaires ont eu pour effet d'annuler ou de compromettre des avantages résultant pour l'Australie de l'Accord général et de faire obstacle à la réalisation des objectifs dudit Accord général, et il pourrait dès lors être nécessaire de déterminer le degré du préjudice économique.

2.30 De l'avis du représentant des Communautés européennes, le requérant devait démontrer au plan pratique que la formule "annule ou compromet" avait un contenu réel et bien déterminé, faute de quoi elle n'aurait pas de signification concrète. En l'espèce, cette formule, imprécise et assez large, pourrait donner lieu à un examen du point de vue économique, en particulier du point de vue de l'évolution de la production et du commerce australiens de sucre. La plainte de l'Australie, telle qu'elle était formulée, n'était pas justifiée car sa production et ses exportations de sucre avaient enregistré un progrès notable pendant la période considérée.

III. *Aspects factuels*

a) *Régime du marché communautaire du sucre*

3.1 L'organisation commune du marché du sucre a été établie à l'origine par le Règlement (CEE) N 1009/67 du Conseil du 18 décembre 1967. Le marché unique du sucre a été réalisé le 1er juillet 1968. Le Règlement (CEE) N 1009/69 est resté applicable jusqu'à la fin de la campagne sucrière 1974/75; il a alors été remplacé par un nouveau texte cadre (Règlement (CEE) N 3330/74 du Conseil du 19 décembre 1974) applicable aux campagnes sucrières 1975/76-1979/80.

3.2 Le Groupe spécial a fait porter principalement son examen du système communautaire sur les textes suivants: Règlement (CEE) N 3330/74 du Conseil du 19 décembre 1974 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, modifié en dernier lieu par le Règlement (CEE) N 1396/78 du 20 juin 1978; Règlement (CEE) N 766/68 du Conseil du 18 juin 1968 établissant les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation de sucre, modifié en dernier lieu par le Règlement (CEE) N 1489/76; Règlement (CEE) N 394/70 de la Commission du 2 mars 1970 concernant les modalités d'application de l'octroi des restitutions à l'exportation de sucre, modifié en dernier lieu par le Règlement (CEE) N 1467/77. Il est donné ci-après un exposé de certaines des dispositions principales de cette réglementation, mais cet exposé ne couvre pas la totalité des éléments pris en considération par le Groupe spécial.

3.3 La politique agricole commune dans le secteur du sucre a deux objectifs principaux: assurer aux producteurs de betteraves et de cannes à sucre de la Communauté le maintien des garanties nécessaires en ce qui concerne leur emploi et leur niveau de vie dans un marché stable; et contribuer à garantir l'approvisionnement en sucre de l'ensemble ou d'une des régions de la Communauté. Pour atteindre ces objectifs, l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre établit un régime

unique de prix intérieurs et un régime commun des échanges à la frontière extérieure de la Communauté (Règlement N 3330/74, Préambule).

3.4 Sur le plan interne, le niveau de prix est fixé annuellement et s'articule autour d'un "prix indicatif" du sucre blanc (qualité type, marchandise nue, départ usine, etc.) défini pour la zone la plus excédentaire de la Communauté, c'est-à-dire pour la zone où ce prix est le plus bas (article 2).

3.5 Au niveau opérationnel, le "prix d'intervention" - inférieur au prix indicatif (voir l'article 11) - est le prix auquel les organismes d'intervention des Etats membres ont l'obligation d'acheter le sucre fabriqué dans les Communautés européennes qui leur est offert (article 9). Fondamentalement, ce prix est fixé en même temps que le prix indicatif et s'applique à la même période, au même produit et à la même zone. Toutefois, pour d'autres zones, des prix d'intervention dérivés sont fixés en tenant compte des différences régionales de prix du sucre qui sont à prévoir, en cas de récolte normale et de libre circulation du sucre, sur la base des conditions naturelles de la formation des prix du marché (article 3). En fait, les recettes des producteurs sont déterminées par des prix très proches du prix d'intervention.

3.6 Enfin, selon la même procédure, il est fixé pour chaque zone productrice le prix minimal auquel le fabricant doit payer les betteraves aux producteurs pour un stade de livraison et une qualité déterminée. Le prix minimal est dérivé du prix d'intervention du sucre blanc, valable dans la zone en cause, c'est-à-dire qu'il tient compte de forfaits identiques pour l'ensemble de la Communauté, exprimant des éléments tels que la marge de transformation, le rendement et certains coûts et recettes additionnels (articles 4 et 5). Des conditions d'achat pour la canne à sucre ne sont fixées qu'en l'absence d'accords interprofessionnels entre les producteurs et les fabricants.

3.7 Des prix minimaux différents sont fixés selon que les betteraves livrées sont comprises ou non dans le quota de base (articles 4 et 28). En effet, le régime de prix étant conçu pour influencer sur la production de betteraves et de cannes à sucre (voir le préambule), il existe un régime de quotas. Un quota de base est attribué à chaque entreprise dans les limites de la quantité de base fixée pour chaque pays ou région des Communautés européennes (article 24). Ce quota (quantité A peut être augmenté d'une quantité B, qui a un rapport linéaire avec la quantité A; la somme de ces deux quantités (A et B constitue le quota maximal. Cette quantité est fixée compte tenu de l'évolution de la production et des possibilités d'écoulement (article 25). La quantité C est la quantité produite qui dépasse le quota maximal (voir l'article 26).

3.8 Ces quotas sont d'une importance capitale pour l'application du régime des prix intérieurs, puisque pour la quantité A (quotas de base), le producteur de betteraves reçoit un prix qui n'est pas inférieur au prix minimal fixé et le fabricant un prix qui n'est pas inférieur au prix d'intervention. Pour la quantité B, le prix minimal payé au producteur est inférieur et le fabricant est tenu de verser à l'Etat une cotisation à la production. Cette cotisation est destinée à compenser ou, suivant le cas, à limiter les frais résultant pour la Communauté de l'écoulement de la quantité de sucre produite qui dépasse la quantité dite garantie.¹ Toutefois, la cotisation à la production ne peut être supérieure à 30 pour cent du prix d'intervention (article 27). Pour les quantités de betteraves qui dépassent le quota maximal, les fabricants, sauf dispositions contraires, fixent les prix payés aux producteurs de betteraves d'après la situation du marché mondial du sucre.

¹La quantité garantie est égale à la consommation humaine dans la Communauté diminuée de la quantité importée à des conditions préférentielles (Lomé) mais elle ne peut en aucun cas être inférieure à la quantité A.

3.9 Les quotas jouent aussi un rôle dans le régime commun des échanges, en ce sens que la quantité C doit être exportée (sauf pénurie dans les Communautés européennes) et ne donne pas droit à une restitution à l'exportateur (articles 19 et 26).

3.10 Le régime des échanges avec les pays tiers est conçu pour éviter que les fluctuations des prix sur le marché extérieur se répercutent sur les prix pratiqués à l'intérieur des Communautés européennes. Il prévoit à cet effet une compensation de la différence entre les prix pratiqués à l'extérieur et à l'intérieur des Communautés lorsque des transactions - importations ou exportations - s'effectuent avec les pays tiers (préambule).

3.11 Pour ce qui concerne les importations, le régime fonctionne sur la base d'un "prix de seuil" du sucre blanc, du sucre brut et de la mélasse, fixé annuellement pour l'ensemble de la Communauté. Ce prix est fondé sur le prix indicatif valable pour la zone la plus excédentaire de la Communauté, majoré des frais de transport à partir de ladite zone jusqu'à la zone de consommation déficitaire la plus éloignée (article 13).

3.12 Dans le cas des importations, il est perçu un prélèvement égal au prix de seuil diminué du prix à l'importation (article 15). Ce prix à l'importation est soit un prix c.a.f. fixé à l'avance soit, s'il est inférieur, le prix d'offre pour les importations en cause (article 14). Par contre, lorsque le prix à l'importation (prix c.a.f.) est supérieur au prix de seuil et que la situation de l'approvisionnement l'exige, il peut être accordé une subvention à l'importation (article 17).

3.13 A l'inverse, dans la mesure nécessaire pour permettre l'exportation des produits, une restitution est accordée pour couvrir la différence entre les prix sur le marché mondial et les prix dans la Communauté (article 19), c'est-à-dire, dans la pratique, le prix d'intervention (voir par exemple l'article 3 du Règlement N 766/68).

3.14 Ces restitutions ne sont accordées que pour le sucre obtenu à partir de betteraves ou de cannes récoltées à l'intérieur de la Communauté ou importées dans le cadre de la Convention de Lomé ou de l'Accord sur le sucre de canne conclu avec l'Inde (Règlement N 766/68).

3.15 Suivant les modalités d'application, les restitutions à l'exportation sont accordées soit conformément à une procédure générale, soit par voie d'adjudication.

3.16 Selon les règles générales, des restitutions périodiques doivent être fixées toutes les deux semaines. La fixation de la restitution s'effectue compte tenu d'éléments tels que la situation sur le marché communautaire et sur le marché mondial du sucre, en particulier le prix d'intervention, les frais de transport, les frais du commerce et d'emballage, les cours constatés sur le marché mondial et l'aspect économique des exportations envisagées.

3.17 Le montant de la restitution peut également être fixé par voie d'adjudication. En réalité, la plupart des exportations sont faites par voie d'adjudication. Dans ce cas, un montant maximum est fixé pour la restitution, compte tenu de la situation de la Communauté en matière d'approvisionnement et de prix, des prix et des possibilités d'écoulement sur le marché mondial ainsi que des frais afférents à l'exportation de sucre. Toute demande de restitution dont le montant dépasse le maximum fixé doit être rejetée. Pour les autres demandes, le montant de la restitution sera celui figurant dans la demande. Le montant maximum détermine également, d'une façon indirecte, le tonnage attribué lors de chaque adjudication.

b) Quelques caractéristiques de l'économie mondiale du sucre

3.18 La production mondiale de sucre, qui n'a cessé d'augmenter depuis 1969 (elle était alors inférieure à 70 millions de tonnes), a atteint près de 92 millions de tonnes en 1977. La consommation totale de sucre dans le monde a elle aussi augmenté, passant de 68 millions de tonnes en 1969 à 84 millions en 1977. De 1969 à 1977, le commerce mondial du sucre a oscillé entre des chiffres allant de 18,5 millions de tonnes en 1969 à 28 millions de tonnes en 1977, et le total des stocks mondiaux au 31 décembre s'est situé entre 28 millions de tonnes en 1974 et 43,5 millions en 1977. Les prix du sucre sont très sensibles à l'équilibre entre l'offre et la demande. Alors qu'en 1970 la moyenne annuelle du prix quotidien fixé dans le cadre de l'Accord international sur le sucre (sucre brut, f.o.b. et marchandise arrimée port des Caraïbes, en vrac) s'établissait à 3,68 cents des Etats-Unis la livre, elle a atteint en 1974 près de 30 cents la livre et, en novembre 1974, la moyenne mensuelle dépassait 56 cents la livre.

3.19 Dans les années 1971 à 1974, la consommation mondiale a dépassé la production mondiale et, en 1974, les stocks mondiaux de sucre sont tombés au niveau le plus bas jamais observé. Pendant la même période, les prix mondiaux ont été en hausse et ils ont atteint des niveaux exceptionnellement élevés au troisième trimestre de 1974. En 1975, par contre, la situation de l'offre et de la demande s'est renversée, du fait que la production mondiale a augmenté alors que la consommation diminuait d'environ 3 millions de tonnes. En 1976 et 1977, la production mondiale de sucre a continué de s'accroître à un rythme encore plus rapide. En 1977, elle dépassait de 32 pour cent le chiffre de 1969 et de 16 pour cent celui de 1974. En 1977, la culture de la betterave occupait 850 000 hectares de plus qu'en 1974. Quant à la consommation, elle a continué elle aussi d'augmenter ces dernières années. Toutefois, sa progression a été plus lente que celle de la production, de sorte qu'en 1977 les stocks mondiaux ont atteint un niveau sans précédent, dépassant de 30 pour cent le chiffre moyen des années 1969 à 1975. Pendant l'été de 1978, les prix mondiaux sont tombés à leur niveau le plus bas depuis 1971. La situation s'est quelque peu améliorée vers la fin de 1978.

3.20 L'Accord international de 1968 sur le sucre est entré en vigueur en 1969. En raison de la hausse des prix sur le marché mondial, les tonnages de base d'exportation fixés par l'Accord ont été augmentés en 1970 et 1971 et suspendus en 1972, année où, en outre, les stocks de réserve ont été débloqués. L'Accord du Commonwealth sur le sucre a expiré en 1974 et il a été remplacé par un protocole concernant le sucre, annexé à la Convention de Lomé, en vertu duquel les Communautés européennes se sont engagées à importer à des prix garantis un montant total de 1,3 million de tonnes de sucre (équivalent sucre raffiné) d'un certain nombre de pays en voie de développement.

3.21 En 1978, les échanges mondiaux de sucre se situaient à peu près au même niveau que les années précédentes, à la seule exception de 1977 qui a connu un record absolu avec des exportations mondiales dépassant 28 millions de tonnes (équivalent sucre brut). Le fait que l'année 1977 a précédé l'entrée en vigueur du nouvel Accord international de 1977 sur le sucre (AIS) a pu exercer à cet égard une certaine influence. En 1978, première année d'application de l'Accord à titre provisoire, les pays exportateurs qui y avaient adhéré ont dû limiter leurs exportations aux niveaux minima, c'est-à-dire 81,5 ou 85 pour cent des tonnages de base d'exportation prévus par l'Accord, en raison du tassement des prix sur le marché mondial. Les Communautés européennes, pour leur part, n'avaient pas adhéré à l'Accord.

IV. *Constatations*

a) Introduction

4.1 Le Groupe spécial s'est penché sur l'affaire dont il était saisi pour examen à la lumière de son mandat, énoncé au paragraphe 1.3. Il s'est fondé sur les arguments présentés par les parties au différend

(chapitre II) et sur diverses informations factuelles dont il disposait, notamment au sujet du régime du marché communautaire du sucre et des caractéristiques de l'économie mondiale du sucre (chapitre III).

4.2 Le Groupe spécial a noté les dispositions de l'article XVI ainsi que les notes et dispositions additionnelles concernant cet article, en particulier la dernière phrase de la note concernant l'article XVI, paragraphe 3, aux termes de laquelle

"Nonobstant la détermination des PARTIES CONTRACTANTES en la matière, les mesures intervenues en exécution d'un tel système seront soumises aux dispositions du paragraphe 3 lorsque leur financement est assuré en totalité ou en partie par des contributions des collectivités publiques outre les contributions des producteurs au titre du produit en cause."¹

4.3 Examinant le système communautaire de restitutions à l'exportation du sucre, le Groupe spécial a constaté que ces restitutions étaient octroyées pour permettre l'exportation de sucre de la Communauté et que les restitutions ainsi accordées étaient financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Le Groupe spécial a considéré que ce Fonds était alimenté par des contributions des collectivités publiques du type mentionné dans la note concernant l'article XVI:3 précitée.

4.4 Le Groupe spécial en a conclu que le système communautaire de restitutions à l'exportation de sucre devait être considéré comme une forme de subvention et qu'il relevait des dispositions de l'article XVI. Il a constaté que les parties au différend partageaient cette interprétation.

4.5 Le Groupe spécial a noté que l'article XVI impose aux parties contractantes certaines obligations fondamentales:

- a) notifier par écrit aux PARTIES CONTRACTANTES l'application de toute subvention. En outre, les parties contractantes doivent périodiquement répondre à un questionnaire sur les subventions en donnant des renseignements sur la nature et l'importance de la subvention ainsi que sur son effet² (Article XVI:1);
- b) examiner avec une autre ou d'autres parties contractantes concernées, ou avec les PARTIES CONTRACTANTES, la possibilité de limiter la subvention dans les cas où il est établi qu'un préjudice sérieux est causé ou menace d'être causé à une autre partie contractante (ou entrer en consultation avec elle(s) à ce sujet) (Article XVI:1);
- c) s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation des produits de base. S'il est néanmoins fait usage de subventions à l'exportation pour des produits de ce genre, les exportations subventionnées doivent être maintenues dans certaines limites plus ou moins rigoureuses, c'est-à-dire que la subvention "ne sera pas octroyée d'une façon telle que ladite partie contractante détiendrait alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation" du produit en cause (Article XVI:3).

4.6 Le Groupe spécial a fait observer que, les cinq points énoncés dans le recours australien étant dans une certaine mesure interdépendants, les considérations qui suivent ne sont pas nécessairement présentées dans le même ordre que les points de la plainte énoncés plus haut (paragraphe 2.1).

¹IBDD, Volume IV, page 72.

²IBDD, Suppl. N 9, pp. 203 et 204; IBDD, Suppl. N 11, pp. 59 et 60.

b) Compatibilité avec les dispositions procédurales de l'article XVI, paragraphe 1

4.7 Examinant le recours de l'Australie qui s'était plainte que les Communautés européennes ne s'étaient pas conformées aux dispositions de l'article XVI, paragraphe 1, le Groupe spécial a noté que les Communautés européennes avaient notifié, de manière régulière, leur système de restitutions à l'exportation de sucre conformément audit paragraphe.

4.8 Les deux parties semblant reconnaître que des consultations bilatérales ont eu lieu à ce sujet, apparemment sans résultats concrets, le Groupe spécial a estimé qu'il ne lui était pas demandé d'examiner la question de savoir si les Communautés européennes avaient rempli leurs obligations de discuter avec d'autres parties.

c) Compatibilité avec les dispositions de l'article XVI, paragraphe 3

i) Commerce mondial d'exportation

4.9 Le Groupe spécial a cru devoir fonder son analyse, non sur la notion de "marché libre" introduite par l'Australie dans l'exposé de sa thèse (voir paragraphe 2.20), mais sur le concept du "commerce mondial d'exportation" figurant à l'article XVI:3 de l'Accord général. A cet égard, le Groupe spécial s'est reporté à diverses délibérations auxquelles ont donné lieu dans le passé l'expression "commerce mondial d'exportation" et son interprétation.¹ Le Groupe spécial n'a pas considéré en l'occurrence que, pour déterminer si une part du marché est ou n'est pas "plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation", il y ait lieu d'établir les parts du marché par rapport à d'autres notions que celles des exportations mondiales totales, compte tenu du fait qu'un examen des parts du marché libre soulève des problèmes d'ordre méthodologique qui rendraient toute comparaison difficile.²

¹Les débats de la neuvième session des PARTIES CONTRACTANTES (1955) (Comptes rendus de la neuvième session, SR.9/41, page 6) et ceux du Groupe spécial des mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine (1968) (IBDD, Suppl. N 1, p. 54).

²En ce qui concerne les statistiques des exportations, l'Organisation internationale du sucre (OIS) donne la définition suivante de l'expression "marché libre": "On entend par marché libre la somme des exportations nettes de chaque pays, déduction faite, s'il y a lieu, des exportations nettes relevant d'arrangements spéciaux" * (*Sugar Yearbook 1977*, page 347). Cette définition se fonde sur une série de définitions adoptées par le Conseil international du sucre en mai 1978 (Règlement statistique portant application de l'Accord international de 1977 sur le sucre, Règle S-1). Il convient peut-être de noter que la définition énoncée dans l'article 2 (13) de l'Accord international de 1977 sur le sucre est légèrement différente et ne se réfère qu'aux importations: "l'expression "marché libre" désigne le total des importations nettes du marché mondial, à l'exception de celles qui résultent de l'application des arrangements spéciaux visés au chapitre IX du présent Accord; ... " C'est notamment l'expression "arrangements spéciaux" qui soulève les principales difficultés. Telle qu'elle est actuellement libellée, la définition de l'expression "marché libre" n'est appliquée que depuis janvier 1978, et les chiffres relatifs aux années 1970 à 1977 ont été calculés en fonction de cette nouvelle définition. A titre d'exemple, jusqu'en 1975, certaines importations au Royaume-Uni (Accord du Commonwealth sur le sucre) et aux Etats-Unis (Loi des Etats-Unis sur le sucre) relevaient en fait d'arrangements spéciaux (c'est-à-dire qu'elles se situaient en dehors du "marché libre"). Il s'ensuit que les chiffres de l'OIS concernant "les exportations nettes de sucre à destination du marché libre" pour les années 1970 à 1977 englobent, à des degrés divers, des échanges qui se sont en fait inscrits dans le cadre d'arrangements spéciaux (c'est-à-dire, qui se situaient en dehors du "marché libre"). En outre, les chiffres indiquent les "exportations nettes" et non les exportations totales. Cette situation s'est traduite par certains résultats particuliers, notamment pour la Communauté, surtout du fait que celle-ci est à la fois importatrice et exportatrice de sucre.

ii) *Périodes considérées*

4.10 Le Groupe spécial a noté que la plainte australienne portait sur la période postérieure à 1975. En ce qui concerne les années antérieures, le Groupe spécial a estimé que l'année 1975 ne paraissait pas suffisamment représentative du fait que les prix pratiqués sur le marché mondial ont été anormalement élevés en 1974/1975. La forte hausse des prix du sucre observée en 1974 était due principalement au fait que, pour la quatrième année consécutive, la consommation mondiale totale avait dépassé la production mondiale, les stocks s'amenuisaient, et la situation de l'approvisionnement était particulièrement mauvaise en Europe. En raison principalement d'une mauvaise récolte en 1974, la Communauté a connu une pénurie de sucre en 1974/1975 et a dû reporter certaines exportations de 1975 à 1976. Le Groupe spécial avait aussi quelques doutes sur le point de savoir si 1974 pouvait être considéré comme une année pleinement représentative, mais estimait néanmoins que la période 1972-1974 offrirait une approche acceptable. La période triennale la plus récente pour laquelle la situation du marché pouvait être considérée comme normale était alors 1971-1973 ou, avec certaines réserves, 1972-1974. En outre, 1977 pourrait aussi être comparé à une moyenne des années 1972, 1973 et 1976. Etant donné les difficultés que comporte le choix de ce qui pourrait être considéré comme la "période de référence antérieure", le Groupe spécial a estimé nécessaire de considérer diverses formules et de procéder à une série de comparaisons.

iii) *Part équitable*

4.11 Le Groupe spécial a relevé qu'il n'avait été donné aucune définition du concept de "part équitable" et que, dans le passé, il n'avait pas non plus été considéré comme absolument nécessaire de s'entendre sur une définition précise de ce concept. Le Groupe spécial a estimé qu'il était approprié et qu'il suffisait, dans le cas présent, de chercher à analyser les raisons principales de l'évolution des différentes parts du marché, d'examiner l'évolution du marché et des prix et d'en dégager une conclusion.

iv) *Parts du marché*

4.12 Le tableau 2 indique la part des Communautés européennes dans le commerce mondial d'exportation du sucre pour certaines périodes de référence antérieures et pour les périodes faisant l'objet de la plainte. Le tableau 3 est le fruit des comparaisons auxquelles le Groupe spécial a procédé afin de déterminer le sens et l'ampleur des variations de la part du marché détenue par les Communautés. Le Groupe spécial a constaté que le résultat final était très sensiblement le même, quelle que soit la période de référence antérieure considérée aux fins de comparaison. En tout état de cause, il est apparu que la part des Communautés s'était accrue en 1976 et 1977 par rapport aux périodes antérieures. Néanmoins, cet accroissement a été assez faible, aussi bien en 1976 qu'en 1977, ne dépassant en aucun cas 2,1 pour cent, ce qui est l'augmentation enregistrée en 1977 par rapport à 1972-1974.

TABLEAU 2

COMMUNAUTES EUROPEENNES:
PARTS EN POURCENTAGE DANS LE COMMERCE MONDIAL
D'EXPORTATION DU SUCRE
(en pour cent des totaux mondiaux)

Périodes de référence antérieures:

1971-1973	7,8
1972-1974	7,5
1972, 1973 et 1976	8,5

Périodes faisant l'objet de la plainte:

1976-1977	9,0
1976	8,3
1977	9,6
1978 (chiffre préliminaire)	14,3

TABLEAU 3

COMMUNAUTES EUROPEENNES:
VARIATIONS DE LEUR PART EN POURCENTAGE DANS LE
COMMERCE MONDIAL D'EXPORTATION DU SUCRE
(en pour cent des totaux mondiaux)

Part du marché détenue par les Communautés dans les périodes faisant l'objet de la plainte	Part du marché détenue par les Communautés dans des périodes de référence antérieures		
	1971-73 7,8	1972-74 7,5	1972, 1973 et 1976 8,5
	Variation en points de pourcentage		
1976-77	9,0	1,2	1,5
1976	8,3	0,5	0,8
1977	9,6	1,8	2,1
			1,1

4.13 En 1978, le système communautaire des exportations de sucre est resté le même que les années précédentes. Toutefois, le Groupe spécial a estimé que cette année 1978 constituait un cas spécial, pour deux raisons: au moment où l'Australie a porté plainte, l'année 1978 n'était pas encore finie et les données y relatives n'avaient pas reçu officiellement leur forme définitive au moment où le Groupe spécial a tiré ses conclusions; d'autre part, 1978 a été l'année de l'entrée en vigueur de l'Accord international de 1977 sur le sucre qui a modifié certains éléments du marché international du sucre.

Le Groupe spécial a estimé malgré tout qu'il convenait de prendre en considération l'année 1978, fût-ce sur la base de données préliminaires, notant que cela serait conforme à la pratique antérieure.¹

4.14 Un examen des données disponibles pour 1978 a indiqué que les exportations de sucre de la Communauté étaient passées de 2,7 millions de tonnes en 1977 à 3,6 millions en 1978. La part de la Communauté dans les exportations mondiales de sucre dépassait en 1978 14 pour cent, soit cinq à six points de pourcentage de plus que pour les diverses périodes de référence considérées. Cet accroissement correspondait approximativement à 1,5 million de tonnes de sucre.

4.15 En ce qui concerne 1978, le Groupe spécial a en outre relevé que l'Accord international sur le sucre de 1977 était entré en vigueur le 1er janvier 1978. L'Australie a limité ses exportations conformément aux obligations qu'elle avait contractées en vertu de cet accord. Les Communautés européennes n'ont pas adhéré à l'accord.

4.16 En conséquence, le Groupe spécial a conclu qu'étant donné l'augmentation significative des exportations communautaires en 1978, tant en chiffres absolus que relatifs, il était en droit d'examiner de façon plus approfondie la genèse de cette évolution.

v) *Détournement*

4.17 Le Groupe spécial a été d'avis que l'expression "plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation" vise toute situation dans laquelle une subvention à l'exportation accordée par un signataire a pour effet de détourner les exportations d'un autre signataire, compte tenu de l'évolution des marchés mondiaux. En ce qui concerne les nouveaux marchés, il y avait lieu, pour déterminer ce qui serait "plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation", de tenir compte du profil traditionnel de l'offre du produit sur le marché mondial ou dans la région ou le pays où se situe le nouveau marché.

4.18 En conséquence, le Groupe spécial a procédé à un examen approfondi des statistiques d'exportation du sucre, notamment pour voir si et dans quelle mesure les exportations communautaires accrues de sucre ont eu pour effet de se substituer aux exportations australiennes.

4.19 Le Groupe spécial a noté que les exportations australiennes totales de sucre avaient marqué une augmentation assez constante avant 1978, tandis que la part de l'Australie dans le commerce mondial d'exportation était dans l'ensemble restée assez stable, avec des moyennes triennales de 9,5 pour cent aussi bien pour la période 1971-1973 que pour 1972-1974, et une moyenne de 11,1 pour cent pour 1976 et 1977. Pour 1978, le Groupe spécial a évalué aux environs de 8 pour cent la part de marché détenue par l'Australie. Cette année-là, les exportations australiennes avaient été limitées par les obligations que lui imposait l'Accord international sur le sucre. Toutefois, l'Australie avait rempli, et même dépassé, le contingent qui lui avait été attribué par cet accord pour 1978.

4.20 Un examen des différents marchés a permis au Groupe spécial de distinguer entre les cinq groupes de marchés ci-après pour lesquels des données figurent au tableau 4:

¹IBDD, Suppl. N 25, p. 51.

TABLEAU 4
EXPORTATIONS DE SUCRE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (CE)^a ET DE L'AUSTRALIE (Au)
(en milliers de tonnes, équivalent sucre brut)

A: total; B: augmentation ou diminution par rapport à l'année précédente

Origine	Destination	Groupe I		Groupe II		Groupe III		Groupe IV		Groupe V Autres		Groupe VI Monde entier	
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1969	CE	64	- 31	-	-	4	- 23	75	- 90	665	- 290	808	- 434
	Au	177	- 13	362	- 197	960	- 358	-	-	32	- 387	1531	- 955
1970	CE	92	+ 28	-	-	22	+ 18	132	+ 57	933	+ 268	1179	+ 371
	Au	193	+ 16	434	+ 72	1005	+ 45	-	-	10	- 22	1642	+ 111
1971	CE	77	- 15	-	-	11	- 11	302	+ 170	898	- 35	1288	+ 109
	Au	233	+ 40	538	+ 104	984	- 21	-	-	24	+ 14	1779	+ 137
1972	CE	99	+ 22	-	-	-	- 11	666	+ 364	1155	+ 257	1920	+ 632
	Au	432	+ 199	464	- 74	1338	+ 354	59	+ 59	21	- 3	2314	+ 535
1973	CE	4	- 95	-	-	-	-	778	+ 112	1134	- 21	1916	- 4
	Au	418	- 14	361	- 103	1345	+ 7	-	- 59	-	- 21	2124	- 190
1974	CE	-	- 4	-	-	-	-	297	- 481	831	- 303	1128	- 788
	Au	305	- 113	383	+ 22	1137	- 208	-	-	3	+ 3	1828	- 296
1975	CE	-	-	-	-	-	-	289	- 8	413	- 418	702	- 426
	Au	534	+ 299	17	- 366	1427	+ 290	-	-	-	- 3	1978	+ 150
1976	CE	317	+ 317	-	-	-	-	832	+ 543	720	+ 307	1869	+ 1167
	Au	602	+ 68	178	+ 161	1839	+ 412	-	-	2	+ 2	2621	+ 643
1977	CE	335	+ 18	-	-	3	+ 3	1300	+ 468	1061	+ 341	2699	+ 830
	Au	729	+ 127	30	- 148	2206	+ 367	-	-	-	- 2	2965	+ 344
1978	CE	212	- 123	-	-	10	+ 7	2177	+ 877	1167	+ 106	3566	+ 867
	Au	301	- 428	-	- 30	1700	- 506	-	-	1	+ 1	2002	- 963

^aNon compris le commerce intracommunautaire.

Note: Groupe I: République populaire de Chine, Finlande, EU et URSS; Groupe II: CE; Groupe III: Canada, Océanie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Singapour et République de Corée; Groupe IV: Algérie, Irak, Israël, Koweït, Liban, Maroc, Nigeria, Soudan, Syrie, Tunisie, Golfe Persique, Arabie Saoudite, République démocratique du Yémen; Groupe V: tous les autres pays; Groupe VI: monde entier.

- Groupe I: Pays où l'Australie et les Communautés européennes se sont fait directement concurrence ces dernières années sur le marché du sucre
- Groupe II: Exportations australiennes vers les Communautés européennes
- Groupe III: Principaux débouchés des exportations australiennes
- Groupe IV: Certains marchés de la région méditerranéennes, du Moyen-Orient et d'Afrique
- Groupe V: Autres destinations

4.21 Le Groupe 1 du tableau 4 est constitué essentiellement par la Chine, les Etats-Unis et l'URSS (pays où l'Australie et les Communautés européennes ont vendu du sucre ces dernières années, se faisant ainsi directement concurrence). Pour ce groupe considéré dans son ensemble, les ventes australiennes et communautaires ont augmenté en 1976 et en 1977, mais ont fortement baissé en 1978, de 123 000 tonnes pour les Communautés européennes et de 428 000 tonnes pour l'Australie. Dans le cas de l'Australie, la baisse de 1978 était imputable à une réduction des ventes à la Chine et aux Etats-Unis, tandis que pour les Communautés européennes un recul marqué des ventes à l'URSS n'a été qu'en partie compensé par un accroissement des ventes à la Chine et aux Etats-Unis. Dans le cas des Etats-Unis, les exportations des Communautés européennes en 1978 se sont accrues pour la troisième année consécutive, tandis que les exportations de l'Australie vers ce marché ont fortement fléchi en 1978. Toutefois, l'augmentation des exportations communautaires vers les Etats-Unis en 1978 a correspondu à moins de 10 pour cent de la diminution des exportations australiennes de sucre vers ce marché. Pour ce qui est de la Chine, les ventes des Communautés européennes, qui avaient été jusque-là négligeables, se sont élevées à 93 000 tonnes en 1978, soit environ 6 pour cent des importations chinoises de cette année-là. Elles ont peut-être remplacé en partie les ventes australiennes à ce marché, qui ont diminué de 138 000 tonnes de 1977 à 1978, mais il faut noter que les livraisons d'autres pays (par exemple Cuba et l'Inde) se sont considérablement accrues dans le même temps.

4.22 Le Groupe II du tableau 4 correspond aux exportations australiennes vers les Communautés européennes. Le Groupe spécial a noté qu'à la suite de l'élargissement des Communautés européennes en 1973 et de l'extinction en 1974 de l'Accord du Commonwealth sur le sucre, les exportations australiennes de sucre vers la Communauté ont décliné rapidement et ont été négligeables en 1978.

4.23 Le Groupe III du tableau 4 (principaux débouchés du sucre australien) se compose des pays suivants: Canada, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Singapour, République de Corée et îles du Pacifique voisines de l'Australie, où les exportations australiennes de sucre avaient bénéficié de droits de douane préférentiels ou d'accords commerciaux de longue durée, ce qui peut avoir empêché, jusqu'ici, la concurrence communautaire d'être préjudiciable. Ces débouchés ont absorbé plus de 60 pour cent des exportations australiennes de sucre jusqu'en 1975 (c'est-à-dire avant l'extinction de l'Accord du Commonwealth sur le sucre), de 70 à 74 pour cent pendant les années 1975-1977 et 85 pour cent en 1978. Les exportations australiennes vers ces marchés ont connu une forte expansion de 1974 à 1977, doublant presque dans ce laps de temps. Le fléchissement des ventes australiennes sur ces marchés en 1978 doit être rapproché des engagements pris par l'Australie dans l'Accord international sur le sucre. Les ventes de la Communauté sur ces marchés sont restées insignifiantes pendant toute la période considérée.

4.24 La progression des exportations communautaires de sucre ces dernières années était due principalement à un accroissement des ventes sur certains marchés de la zone méditerranéenne, du Moyen-Orient et de l'Afrique (Algérie, Irak, Iran, Israël, Koweït, Liban, Maroc, Nigeria, Golfe Persique, Arabie Saoudite, Soudan, Syrie, Tunisie, République arabe du Yémen et République populaire du Yémen) (groupe IV du tableau 4). Ces marchés ont représenté près de la moitié des ventes communautaires de sucre en 1976 et en 1977, et l'accroissement des ventes sur ces marchés couvre 47 et 56 pour cent respectivement de l'accroissement total des exportations communautaires. En 1978, ils ont absorbé plus de 60 pour cent des exportations communautaires de sucre, et, de 1977 à 1978, l'accroissement des ventes de la Communauté sur ces marchés a dépassé l'accroissement total des exportations

communautaires de sucre. Abstraction faite de 59 000 tonnes vendues à l'Algérie, au Maroc et à la Tunisie en 1972, l'Australie n'a exporté vers aucun de ces marchés pendant la période considérée.

4.25 Le Groupe V du tableau 4 (autres destinations) se compose d'une soixantaine de marchés où les Communautés européennes étaient traditionnellement le grand, sinon le seul, fournisseur, tout au moins de sucre raffiné, alors que les livraisons australiennes sur ces marchés étaient restées insignifiantes.

4.26 Le Groupe spécial a jugé en conséquence qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour affirmer que les exportations accrues de la Communauté ces dernières années avaient eu directement et dans une large mesure pour effet de se substituer aux exportations australiennes sur les marchés mondiaux, encore qu'il ne faille pas exclure que les exportations communautaires à destination de la Chine en 1978 puissent avoir en partie remplacé des livraisons australiennes.

4.27 Recherchant si l'accroissement des exportations communautaires de sucre avec restitutions avaient pu indirectement détourner des exportations australiennes de sucre, le Groupe spécial a relevé que, tandis que les exportations communautaires consistaient en sucre blanc raffiné, les exportations australiennes se composaient d'une manière prédominante de sucre brut, l'Australie n'ayant exporté que 30 000 tonnes environ de sucre raffiné vers les îles du Pacifique voisines de son territoire. En conséquence, les exportations australiennes de sucre brut s'étaient limitées à des marchés où le sucre pouvait recevoir un complément de raffinage, tandis que les exportations communautaires de sucre raffiné étaient étalées sur un plus grand nombre de marchés, souvent dépourvus de moyens locaux de raffinage ou avec une industrie locale de raffinage d'une capacité insuffisante pour traiter des importations accrues de sucre brut. Toutefois, dans les pays où il existait des moyens de raffinage, le sucre brut pouvait néanmoins être remplacé par le sucre blanc.

4.28 Le Groupe spécial a noté certaines informations concernant les exportations de la Communauté vers les marchés qui sont traditionnellement considérés comme d'importants débouchés pour le sucre brut (tableau 5). Les chiffres du tableau montrent que les exportations communautaires de sucre blanc vers ces marchés ont fortement augmenté depuis 1976, c'est-à-dire quand les prix du sucre sur le marché mondial étaient bas, et que l'écart entre les cours du sucre blanc et ceux du sucre brut ne constituait pas une marge raisonnable permettant de couvrir les frais de raffinage et d'emballage et de tenir compte de la différence de teneur en saccharose. Le Groupe spécial a estimé qu'il ressortait assez clairement des chiffres du tableau 5 que les exportations communautaires de sucre blanc avaient progressé sur certains marchés traditionnels du sucre brut et que ceci pouvait être lié à la modicité de l'écart observé depuis 1976 entre les prix du sucre blanc et du sucre brut. Le sucre brut détourné de ces marchés par le sucre blanc de la Communauté a peut-être exercé une pression sur les marchés résiduels. Des exportations communautaires accrues de sucre blanc vers les marchés du tableau 5 ont donc pu avoir indirectement pour résultat de se substituer dans une certaine mesure au sucre brut australien sur d'autres marchés ou de réduire les possibilités de ventes australiennes sur divers marchés. Toutefois, le Groupe spécial n'excluait pas que des ventes communautaires accrues de sucre blanc aient pu être le résultat d'une réexportation de sucre importé à l'état brut par les Communautés européennes dans le cadre d'arrangements spéciaux (trafic de perfectionnement). Il ne considérait pas que les informations données dans le tableau 5 prouvent clairement que des exportations australiennes de sucre brut aient été ainsi détournées indirectement par des exportations communautaires de sucre blanc. Il a estimé néanmoins que la poursuite des exportations de sucre subventionnées par la Communauté pourrait à l'avenir constituer une menace pour les exportations australiennes de sucre brut, par exemple quand les accord bilatéraux en vigueur entre l'Australie et certains pays importateurs viendraient à expiration.

vi) *Effets de l'application de la réglementation communautaire*

4.29 Le Groupe spécial a recherché si l'augmentation, dans les années 1976-1978, des exportations communautaires de sucre, notamment l'élargissement de la part de la Communauté dans le commerce mondial d'exportation de sucre, pouvait être attribué au jeu de la réglementation communautaire. Du côté de la production, le Groupe spécial a relevé que le système communautaire pose peut-être une limite économique, mais pas nécessairement juridique, au volume de la production.

TABLEAU 5

COMMUNAUTÉS EUROPEENNES:
EXPORTATIONS DE SUCRE VERS CERTAINS MARCHÉS
(en milliers de tonnes, équivalent sucre brut)

	1972	1975	1976	1977	1978
Chili	2	-	-	26	54
Chine	-	-	-	-	93
Egypte	1	-	11	14	110
Iran	13	14	12	166	556
Liban	11	19	36	150	72
Maroc	-	-	12	83	104
Portugal	8	-	10	19	33
Sri Lanka	-	-	-	3	64
Syrie	-	-	21	3	68
Tunisie	50	41	79	88	158
URSS	67	-	300	270	42
Etats-Unis	21	-	17	49	77
Venezuela	-	-	24	-	66
	173	74	522	871	1 497

Source: Organisation internationale du sucre.

4.30 On trouvera en annexe¹ certaines données de base concernant la production, le commerce, la consommation et les stocks de sucre de l'Australie et des Communautés européennes (tableau I)¹, ainsi que, comme points de repère, les totaux mondiaux correspondants (tableau II).¹ Une simple comparaison des chiffres de ces deux tableaux indique que l'augmentation de la production communautaire de sucre a correspondu à peu près à la moyenne mondiale jusqu'en 1978. A titre d'exemple, on peut mentionner que la production australienne de sucre a marqué une progression plus forte jusqu'en 1978, année où la superficie moissonnée a été réduite de 44 000 hectares, ce qui a fait baisser la production.

4.31 Le graphique 1² montre l'évolution de la production, de la consommation et des prix indicatifs du sucre dans la Communauté depuis 1969. Jusqu'en 1977, la superficie consacrée à la culture betteravière dans la Communauté a augmenté avec la hausse du prix indicatif CEE, la politique des prix ayant apparemment pour effet de stimuler la production. Bien qu'il ait été mis fin en 1977 à l'ascension du prix indicatif et que la superficie cultivée en betteraves sucrières ait été réduite, la production communautaire totale de sucre a continué d'augmenter en raison de la progression des rendements moyens. Si l'on se reporte au tableau I de l'annexe² et au graphique 1, on voit que la

¹L'annexe et ses tableaux ne sont pas reproduits ici.

²Le graphique n'est pas reproduit ici.

consommation de sucre dans la Communauté s'est mise à diminuer en 1975, ce qui, joint à une croissance persistante de la production, a contribué d'une manière significative à augmenter les excédents exportables de sucre.

4.32 Le Groupe spécial a noté que la fixation de quotas de production revêtait une importance décisive pour l'application du système des prix du sucre dans les Communautés européennes. Il a également noté qu'en 1975 le quota de base avait été porté de 7,82 millions à 9,14 millions de tonnes et le quota maximal avait été maintenu à 145 pour cent du quota de base. Le quota de base avait alors été maintenu les années suivantes, mais le quota maximal avait été réduit d'abord en 1976 (à 135 pour cent) et de nouveau en 1978 (à 127,5 pour cent) (tableau VIII de l'annexe)¹. En outre, le Groupe spécial a noté que les quantités de sucre produites hors du quota de base, mais dans la limite du quota maximal, donnaient lieu au versement d'une cotisation à la production totale pouvant aller jusqu'à 30 pour cent du prix d'intervention. Bien que cette mesure ait conduit à une réduction de la superficie cultivée en betteraves sucrières en 1977 et en 1978, la production totale avait continué de s'accroître car les rendements avaient progressé. En conséquence, les mesures prises n'ont pas suffi à empêcher une nouvelle augmentation de l'excédent exportable en 1977 et en 1978.

4.33 Le Groupe spécial considérait que la réglementation communautaire des marchés du sucre avait pour effet de limiter la quantité exportée par les Communautés européennes avec restitution à l'exportation au total des quotas maximaux de production, plus les importations faites dans le cadre d'arrangements spéciaux, diminué de la consommation intérieure. Toute quantité de sucre produite hors des quotas maximaux doit être écoulee sur les marchés extérieurs sans bénéficier d'aucune restitution. Le tableau 6 indique le total des exportations communautaires avec une ventilation entre

TABLEAU 6

COMMUNAUTÉS EUROPEENNES:
EXPORTATIONS DE SUCRE PAR CATEGORIE ET MONTANT TOTAL
DES RESTITUTIONS ET DES COTISATIONS A LA PRODUCTION
DE 1972 A 1978

Année	Exportations - en milliers de tonnes équivalent sucre brut					En millions d'unités de compte	
	Total	Avec restitution (Sucre A et B)			Sans restitution (Sucre C)	Total des restitutions	Cotisation à la production
		Total	dont				
			Restitution périodique	Selon adjudication			
1972	1 920	1 223	16	1 207	697	70	86
1973	1 916	1 634	14	1 620	282	56	39
1974	1 128	551	13	538	577	8	0
Moyenne 1972-1974	1 655	1 136	14	1 122	519		
1975	702	645	15	630	57	31	0
1976	1 869	1 802	165	1 637	67	56	0
1977	2 699	2 520	73	2 447	179	363	121
1978	3 566	2 708	2	2 706	858	557	186

Source: Commission des Communautés européennes.

¹L'annexe et ses tableaux ne sont pas reproduits ici.

les exportations avec restitutions et les exportations sans restitutions en 1972-1978. Une comparaison des chiffres de 1976, 1977 et 1978 avec les moyennes de la période 1972-1974 montre clairement que l'accroissement des exportations communautaires de sucre pendant la période 1976-1978 a consisté principalement en une progression des exportations avec restitutions, c'est-à-dire des quantités de sucre produites dans la limite du quota maximal. En 1976 comme en 1977, les exportations sans restitutions ont été inférieures à la moyenne de 1972-1974. Bien que les exportations communautaires sans restitutions (sucre C) aient quelque peu augmenté en 1977 et 1978, la réduction des quotas maximaux et la perception de cotisations à la production n'avaient pas empêché les exportations avec restitutions de continuer à s'accroître, même en 1978, et de représenter encore 76 pour cent des exportations communautaires de sucre.

4.34 En outre, le Groupe spécial a noté la forte progression des sommes totales dépensées par les Communautés européennes au titre des restitutions pour le sucre en 1977 et en 1978. Cette progression était imputable en partie à l'augmentation des exportations donnant droit à des restitutions et à la baisse des prix sur le marché mondial, mais le Groupe spécial a noté qu'elle résultait aussi en partie de la hausse du prix d'intervention du sucre sur le marché communautaire. Recherchant si les restitutions communautaires à l'exportation pouvaient être soumises à des limites budgétaires, le Groupe spécial a noté que, si les crédits alloués à l'origine à la Section "Garantie" du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole se révélaient insuffisants au cours d'un exercice, la Commission pouvait recourir à un budget supplémentaire en cours d'exercice, de sorte qu'il n'y avait pas de limites budgétaires légalement fixées aux sommes pouvant être dépensées au titre des restitutions à l'exportation de sucre.

4.35 Le Groupe spécial a estimé que, dans ces conditions, ni les excédents exportables de sucre ni le montant de la restitution accordée n'avaient été effectivement limités par le système communautaire ou par l'application qui en a été faite. Le système et son application ne comportaient aucun élément de nature à empêcher les Communautés européennes d'obtenir plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation de sucre.

d) Effet sur les prix du marché mondial

4.36 Examinant plus en détail l'octroi de restitutions à l'exportation de sucre par les Communautés européennes, le Groupe spécial a relevé que, pour la quasi-totalité des exportations avec restitutions, les restitutions étaient octroyées selon la procédure de l'adjudication (par exemple 91 pour cent en 1976, 97 pour cent en 1977 et près de 100 pour cent en 1978 - tableau 6). Dans la procédure de l'adjudication, la Commission fixait des montants maximaux pour les restitutions et pour une quantité donnée, en tenant compte de la situation de la Communauté en matière d'approvisionnement et de prix, des prix et des possibilités d'écoulement sur le marché mondial, et des frais afférents à l'exportation de sucre. La Commission déterminait ce qu'étaient les prix sur le marché mondial du sucre d'après le montant de la restitution proposée dans les offres, qui parfois était fondé sur des prix inférieurs aux cours moyens du sucre blanc publiés par la Bourse de Paris.

4.37 Le Groupe spécial a noté que la moyenne pondérée des restitutions à l'exportation correspondait d'habitude à la différence entre le prix d'intervention de la Communauté au stade f.o.b. et les prix "spot" moyens du sucre blanc cotés à la Bourse de Paris. Toutefois, vers la fin des campagnes 1975/1976, 1976/1977 (et apparemment aussi 1977/1978), la restitution pondérée moyenne a eu tendance à dépasser cette différence. Le Groupe spécial a noté qu'à partir du milieu de 1976 les restitutions communautaires à l'exportation ont été fortement augmentées, ne laissant qu'un petit écart entre la moyenne pondérée des restitutions et les restitutions maximales. Cette évolution a coïncidé avec une chute brutale des prix sur le marché mondial. En outre, le supplément payé pour le sucre blanc a diminué et, parfois, le sucre blanc a été coté à des prix inférieurs à ceux du sucre brut.

4.38 Le Groupe spécial a estimé que, les exportateurs communautaires de sucre donnant le ton au marché mondial du sucre blanc puisqu'ils couvrent traditionnellement plus de la moitié du marché mondial du sucre raffiné, le fait que des excédents communautaires exportables de sucre étaient disponibles, conjugué à la possibilité de puiser dans des ressources non limitées pour payer des restitutions à l'exportation, a bien pu avoir un effet dépressif sur les prix mondiaux aussi bien du sucre blanc que du sucre brut.

V. *Conclusions*

A la lumière des constatations ci-dessus, le Groupe spécial est parvenu aux conclusions suivantes:

- a) Le Groupe spécial a conclu que le système communautaire d'octroi de restitutions à l'exportation de sucre devait être considéré comme une forme de subvention, qui était soumise aux dispositions de l'article XVI, et il a noté que les Communautés européennes avaient notifié leur système de restitutions à l'exportation de sucre conformément à l'article XVI, paragraphe 1.
- b) Examinant si le système communautaire des restitutions à l'exportation de sucre était ou non compatible avec le paragraphe 3 de l'article XVI, le Groupe spécial a tout d'abord noté que la réglementation communautaire concernant le sucre et son application, en dépit de diverses mesures prises pour limiter la production de sucre dans la Communauté, n'avaient pas empêché la production de continuer à augmenter et que, ni les excédents exportables de sucre donnant droit à des restitutions à l'exportation, ni le montant des restitutions accordées n'avaient été réduits ou limités.
- c) Examinant ensuite la part de la Communauté dans le commerce mondial d'exportation du sucre, le Groupe spécial a constaté que cette part avait augmenté quelque peu en 1976 et en 1977, encore que cet accroissement ne présente pas une ampleur inhabituelle. Toutefois, au cours de l'année 1978, cette part s'est accrue dans des proportions telles que le Groupe spécial a estimé que la situation justifiait un examen approfondi de la question de savoir si le système communautaire de restitutions à l'exportation de sucre avait été appliqué de telle manière que les Communautés européennes avaient obtenu plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation du sucre. Il était évident que l'accroissement des exportations avait été réalisé grâce à l'emploi de subventions.
- d) Lors de son examen de l'évolution de divers marchés du sucre, le Groupe spécial a constaté qu'en dépit de l'augmentation des exportations communautaires enregistrée en 1978, les exportations de sucre des Communautés ne s'étaient substituées directement aux exportations australiennes que d'une façon limitée et sur un nombre réduit de marchés. Par ailleurs, l'augmentation des exportations communautaires de sucre blanc avait peut-être indirectement réduit sur divers marchés les possibilités, pour l'Australie, d'écouler du sucre brut.
- e) Le Groupe spécial a noté qu'une part substantielle des exportations australiennes s'était effectuée dans le cadre d'accords bilatéraux à long terme avec des pays importateurs. Il a également noté que l'Accord international de 1977 sur le sucre (AIS) était entré en application en 1978, ce qui avait entraîné pour ses membres une certaine contraction de leur commerce du sucre.
- f) Vu toutes les circonstances qui sont liées à la plainte actuelle et compte tenu, en particulier, des difficultés qu'il y a à établir clairement les relations de cause à effet entre l'accroissement des exportations des Communautés européennes, l'évolution des exportations australiennes de sucre et les autres faits qui ont marqué le marché mondial du sucre, le Groupe spécial

a constaté qu'il n'était pas en position de conclure d'une manière catégorique que cet accroissement était tel que les Communautés européennes avaient obtenu "plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation de ce produit" au sens de l'article XVI:3.

- g)* Le Groupe spécial a noté cependant que le système communautaire de restitutions à l'exportation de sucre et l'application qui en avait été faite avaient contribué à déprimer les cours mondiaux du sucre ces dernières années et que, de ce fait, un préjudice sérieux avait été indirectement causé à l'Australie, encore qu'il ne fût pas possible de le quantifier avec exactitude.
- h)* Le Groupe spécial a constaté que le système communautaire de restitutions à l'exportation de sucre ne comportait pas de limitations efficaces préétablies, ni quant à la production, ni quant au prix, ni quant aux montants des restitutions, et constituait une source permanente d'incertitude sur les marchés mondiaux du sucre. Il en a conclu que le système communautaire et son application constituaient une menace de préjudice au sens de l'article XVI:1.
- i)* Aucun dossier détaillé précisant la nature exacte des avantages résultant pour l'Australie de l'Accord général qui avaient été annulés ou compromis, ou concernant l'objectif de l'Accord général dont la réalisation avait été compromise, n'a été présenté, et le Groupe spécial n'a pas examiné ces questions.