



UCL Université catholique de Louvain

Faculté de droit et de criminologie

Les subventions à l'exportation européennes dans le secteur du sucre. Analyse du différend Union européenne – Sucre (DS265)

L'Union européenne parvient-elle à combiner ses engagements en matière de subventions à l'exportation dans le secteur du sucre avec sa politique d'aide au développement et sa Politique Agricole Commune ?

Mémoire réalisé par :

Justine Diepart

Promoteur :

Professeur Philippe Coppens

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Mes remerciements vont :

À mon promoteur, le Professeur Philippe Coppens, pour avoir suscité mon intérêt sur les effets des subventions à l'exportation sur les pays en voie de développement ;

À Monsieur Henri Culot pour ses conseils avisés et sa disponibilité ;

À Monsieur Gustavo Luengo Hernandez de Madrid pour avoir enrichi mon travail de sa précieuse expérience ;

À Monsieur Ludwig Ureel pour avoir partagé ses connaissances et son regard de praticien ;

À Sandrine pour la mise en page ;

À Christian pour la relecture ;

À Coline pour avoir assuré le relai en bibliothèque ;

Et enfin, à ma famille et mes amis pour leur soutien indéfectible au fil des années.

Table des matières

Table des matières	7
Introduction	9
Partie 1. Règlementation des subventions à l'exportation dans le cadre de l'OMC.....	11
Chapitre 1. La <i>ratio legis</i> de la règlementation des subventions à l'exportation	11
Chapitre 2. Définition d'une subvention	12
Section 1. Une définition aux contours flous	12
Section 2. Définition dans la littérature économique	13
Section 3. Définition du mot « subvention » dans le cadre de l'OMC.....	14
Section 4. Les subventions à l'exportation.....	15
Chapitre 3. La règlementation des subventions dans le cadre de l'OMC.....	17
Section 1. Vue d'ensemble.....	17
Section 2. L'Accord sur l'Agriculture (AA)	18
Section 3. L'articulation entre l'Accord sur l'Agriculture et l'Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires.....	20
§1. Application cumulative des deux accords	20
§2. Valeur interprétative de l'ASMC	25
Partie 2. Histoire et particularité du sucre	26
Chapitre 1. Histoire brève du sucre	26
Chapitre 2. Particularité du sucre.	27
Partie 3. Description de la politique sucrière de l'UE.....	29
Chapitre 1. Le régime sucrier européen du règlement (CE) n° 1260/2001	29
Chapitre 2. Les défenseurs du régime sucrier tel qu'établi par le règlement (CE) n° 1260/2001	32
Chapitre 3. Effets du régime sucrier européen sur les pays en voie de développement.....	33
Section 1. Variation des effets en fonction du pays en voie de développement pris en compte ...	33
Section 2. Les accords d'accès préférentiel.....	35
§1. Le Protocole Sucre de l'Accord Cotonou.....	35
§2. L'Accord Union européenne – Inde	37
§3. L'initiative Tout Sauf les Armes (TSA).....	37
Partie 4. Le différend Sucre.....	41
Chapitre 1. Niveau d'engagement de l'UE.....	41
Section 1. La note de bas de page sucre ACP/Inde	42
Section 2. Conformité de la note de bas de page au regard de l'AA.....	44
Section 3. Hiérarchie entre la Liste d'un Etat membre et l'Accord sur l'Agriculture.....	45
Chapitre 2. L'UE exporte-t-elle du sucre subventionné en quantités qui dépassent le niveau de leur engagement ?.....	46

Section 1. Vente de betteraves C en dessous des coûts de production	47
Section 2. Subventionnement croisé.....	49
§1. « Versement ».....	49
§2. « A l'exportation »	50
§3. « Financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics ».....	51
Partie 5. Violation par l'UE du droit à un niveau de vie adéquat consacré par le Pacte International sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC)	51
Partie 6. La réforme du secteur sucrier européen.....	55
Chapitre 1. Effets de la réforme en Europe	57
Section 1. Le secteur de la betterave à sucre	57
Section 2. Les producteurs de sucre	58
Section 3. Les raffineries.....	59
Section 4. Impact de la réforme dans l'Union européenne.....	60
Chapitre 2. Impact global de la réforme.....	61
Section 1. Impact global.....	61
Section 2. Focus sur les pays en voie de développement.....	63
§1. Réforme de 2006	63
§2. Perspectives pour les réformes à venir	66
Partie 7. La réglementation de l'Accord sur l'Agriculture permet-elle de prévenir efficacement l'octroi de subventions à l'exportation des produits agricoles ?	68
Chapitre 1. Des questions récurrentes au fil des différends	69
Section 1. L'applicabilité de l'ASMC aux subventions accordées à des produits agricoles	69
Section 2. Des versements « à l'exportation ».....	70
Section 3. Versement « financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics ».....	71
Chapitre 2. Evaluation de la réglementation de l'OMC sur les subventions à l'exportation	72
Conclusion.....	75
Commentaires.....	79
Bibliographie	80
1. Législation.....	80
A. Droit international général.....	80
B. OMC.....	80
C. Union européenne (http://eur-lex.europa.eu).....	80
2. Jurisprudence (http://wto.org)	80
3. Doctrine.....	81
4. Autres	84
5. Entretiens et questions par mail.....	85

Introduction

L'agriculture est un domaine sensible, il se trouve au croisement de nombreuses préoccupations publiques : la sécurité alimentaire, la santé publique¹, la protection de l'environnement et des paysages ruraux et enfin la garantie d'un certain niveau de vie aux agriculteurs². Il est difficile d'imaginer une agriculture qui ne soit pas soutenue d'une manière ou d'une autre par les pouvoirs publics. La question est de savoir le degré d'intervention étatique toléré. Cette question dépasse les enjeux nationaux et régionaux de par ses effets sur le commerce international. Les subventions à l'exportation sont un des éléments utilisés pour soutenir l'agriculture. Leur réglementation au sein de l'OMC traduit ces préoccupations internationales.

Les subventions à l'exportation sont les instruments causant le plus de distorsions sur les échanges internationaux, leur régulation est donc un élément clé pour la réussite des objectifs mentionnés dans l'Accord sur l'Agriculture, c'est-à-dire « *l'établissement d'un système de commerce des produits agricoles équitable et axé sur le marché* »^{3 4}.

Le présent travail aborde les subventions à l'exportation⁵ à la lumière du différend Union européenne-Sucre. Cette angle d'approche permettra une approche pratique de la réglementation des subventions à l'exportation et permettra d'en souligner les difficultés de mise en œuvre. L'étude a pour objectif de donner une vue d'ensemble du différend en soulignant les lignes de force et les enjeux à la clé. Au-delà du traitement des problèmes juridiques, le travail a pour objet de contextualiser le différend en s'intéressant aux raisons de l'existence de l'ancien régime sucrier, à ses effets sur les pays en voie de développement et enfin, d'en analyser la mise en conformité suite aux recommandations formulées par le Groupe spécial et l'Organe d'appel.

La première partie plantera le décor. La *ratio legis* de la réglementation des subventions à l'exportation sera examinée dans le chapitre 1. Le chapitre 2 s'intéressera à la définition des subventions à l'exportation. La réglementation des subventions à l'exportation dans le cadre de l'OMC sera brièvement abordée au chapitre 3, avec une attention plus particulière aux

¹ La préoccupation de santé publique s'exprime notamment à travers la réglementation des OGM et des pesticides.

² De manière assez pragmatique, les intérêts des agriculteurs sont souvent défendus pour le nombre de voix électorales qu'ils représentent.

³Préambule de l'Accord sur l'Agriculture, §2, <http://www.wto.org>.

⁴La présente étude n'entend pas se prononcer sur la question de savoir s'il faut ou non libéraliser l'agriculture.

⁵ Les mesures compensatoires ne seront pas étudiées dans ce travail. Les mesures compensatoires sont une voie de recours en vue de neutraliser les dommages causés par des importations subventionnées.

règles de l'Accord sur l'Agriculture invoquées dans le différend Union européenne – Sucre. Le dernier chapitre de la première partie étudiera l'articulation entre l'Accord sur l'Agriculture et l'Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires.

La partie 2 adressera brièvement l'histoire et la particularité du sucre dans le commerce international.

Ensuite, la troisième partie dressera une description synthétique de la politique sucrière européenne. Elle comprendra trois chapitres : l'un étudiant le règlement européen 1260/2001 mis en cause dans le différend Sucre, un autre présentant les défenseurs de cet ancien régime⁶ et le dernier examinant les effets de l'ancienne organisation du sucre sur les pays en voie de développement.

Dans la quatrième partie, après quelques mots introductifs sur les parties au litige, le différend Union européenne-Sucre sera analysé. Cette analyse nécessitera de déterminer le niveau d'engagement de l'Union européenne au chapitre 1 pour ensuite déterminer, au chapitre 2, si l'Union européenne accordait des subventions en dépassement de ses engagements.

La cinquième partie envisagera la question de savoir si l'ancienne politique sucrière européenne aurait pu être condamnée pour la violation au droit à un niveau de vie équitable consacré par l'article 11 du Protocole sur les Droits Politiques, Economiques et Sociaux.

La réforme du régime sucrier sera abordée dans la sixième partie. Une distinction sera opérée entre ses effets au sein de l'Union européenne et ses effets sur les pays tiers, avec une attention plus particulière aux pays en voie de développement. Les perspectives des réformes futures pour les pays en voie de développement feront elles aussi l'objet d'une analyse.

Enfin, la septième et dernière partie proposera une évaluation de l'efficacité de l'Accord sur l'Agriculture pour réguler l'octroi de subventions à l'exportation. Le premier chapitre sera consacré à l'analyse des conditions mentionnées par l'Accord et régulièrement contestées devant les Groupes spéciaux tandis que le deuxième chapitre évaluera l'impact de la réglementation de l'AA dans une perspective plus large que celle des contentieux présentés devant l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC.

⁶ Nous employons les termes « *ancien régime* » parce que le règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre a été remplacé par le règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil du 20 février 2006 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. (<http://www.eur-lex.europa.eu>).

La conclusion tentera de répondre à la question de savoir si l'Union européenne parvient à combiner ses engagements internationaux en matière de subventions à l'exportation avec sa Politique Agricole Commune et sa politique d'aide au développement.

Partie 1. Règlementation des subventions à l'exportation dans le cadre de l'OMC

Chapitre 1. La *ratio legis* de la règlementation des subventions à l'exportation

La mondialisation et l'interdépendance commerciale des pays ont suscité le besoin d'une règlementation des subventions au niveau international. Sans cette règlementation, les pays les plus riches pourraient subventionner leurs produits de manière à les rendre compétitifs sur le marché mondial. Ceci donnerait lieu à une concurrence injuste puisque les pays aux ressources économiques moindres ne pourraient rivaliser avec l'octroi de telles subventions et seraient donc dans l'impossibilité d'écouler leurs produits sur le marché mondial. Selon la théorie de la concurrence parfaite, les ressources ne seraient pas allouées de manière efficiente, le bien-être global serait réduit puisque certains pays se trouveraient dans l'impossibilité de profiter de leur avantage comparatif. Simultanément, l'octroi non régulé de subventions à l'exportation contribuerait à creuser l'écart entre pays industrialisés et pays en voie de développement.

Une politique efficace de régulation des subventions vise donc à assurer une concurrence la plus parfaite possible en éliminant les subventions causant des distorsions du commerce international tout en permettant leur utilisation pour corriger les défaillances du marché⁷ ou pour permettre d'atteindre d'autres objectifs, notamment dans le cadre de politiques sociales. La règlementation des subventions promeut le modèle d'Etats plus libéraux, étant donné qu'elle limite leur capacité d'intervention dans l'économie.

Les subventions sont un instrument politique difficile à réguler, premièrement parce que leurs contours sont flous. Les subventions peuvent revêtir des définitions différentes plus ou moins restrictives. Deuxièmement, elles visent également des objectifs très divers⁸. Il n'est pas toujours facile de déterminer quelles sortes de subventions posent problème au niveau du système commercial international. Enfin, la règlementation des subventions est difficile parce

⁷ Une défaillance du marché existe lorsqu'il y a une différence entre le prix effectif et le prix socialement optimal (OMC, Rapport sur le Commerce Mondial, « Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC », <http://wto.org>, 2006, p. 49.)

⁸ A titre d'exemple peuvent être mentionnés le développement industriel, l'emploi, l'innovation, la redistribution (notamment le développement régional), la protection de l'environnement ou la protection du patrimoine culturel et la promotion de la diversité culturelle. (OMC, Rapport sur le Commerce Mondial, « Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC », *o.c.*, pp. 71-121.)

qu'elle est attentatoire à la souveraineté étatique. Jusqu'il y a peu, les Etats pouvaient utiliser leurs recettes fiscales comme bon leur semblait, y compris pour favoriser l'exportation d'un produit choisi. Ces décisions relèvent d'un subtil équilibre des politiques économiques et sociales et remplissent d'autres objectifs que la libéralisation du commerce international ou la promotion de la concurrence tels que le développement de certaines régions, la promotion de l'emploi ou la protection de l'environnement. Une légitimité forte de l'organe de régulation des subventions et des mesures coercitives sont nécessaires pour contraindre les choix politiques d'Etats souverains⁹.

Chapitre 2. Définition d'une subvention

Section 1. Une définition aux contours flous

Comme nous l'avons dit plus haut, les subventions sont difficiles à définir car elles ont des contours flous. G. E. Luengo Hernández de Madrid illustre ces difficultés :

Exemple 1. Le gouvernement britannique paie une société x pour exporter 1000 litres de rhum à une base anglaise en Inde. Ceci constitue un paiement par le gouvernement à une société privée. Est-ce constitutif d'une subvention ?

Exemple 2. Si le gouvernement améliore le réseau de transport de manière à permettre à l'entreprise x de vendre ses produits à ses clients à l'étranger, l'Etat octroie-t-il une subvention à l'exportation ? Plusieurs questions se posent (1) l'Etat couvre-t-il ses coûts de production en exploitant le réseau de transport ? (2) Le réseau de transport est-il plus ou moins cher que les alternatives disponibles sur le marché ? (3) Est-ce que le fait que l'Etat ait mis en place ce réseau pour stimuler l'emploi dans une région sinistrée interviendrait dans l'examen de la conformité de l'octroi d'une subvention? (4) Est-il important de savoir si ce réseau de transport sert uniquement à exporter les produits à l'étranger ou s'il permet aussi de fournir le marché intérieur ? (5) Est-ce que le fait que l'entreprise x soit la seule à utiliser le réseau amènerait une réponse différente par rapport à la situation dans laquelle plusieurs entreprises l'utiliseraient ?

Exemple 3. Le gouvernement britannique fournit un service de sécurité et de collecte des déchets à l'entreprise x. Si les autres entreprises ne bénéficient pas de ces services, est-ce constitutif d'une subvention ? Est-il important de savoir si l'entreprise x paie ou non pour le

⁹ G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law*, Alphen aan de Rijn, Kluwer Law International, 2007, pp. 3-5.

bénéfice de ces services et si le paiement couvre ou non les coûts occasionnés pour le gouvernement.

Comme le montrent ces exemples, le simple fait pour l'Etat d'intervenir dans l'économie ne doit pas nécessairement être considéré comme l'octroi d'une subvention. Les éléments comme le coût supporté par le gouvernement, le bénéfice reçu, la spécificité de la mesure et ses effets sur le marché sont pris en considération pour décider s'il s'agit ou non d'une subvention.

Section 2. Définition dans la littérature économique

Dans la littérature économique, le mot « subvention » a souvent été utilisé comme antonyme du mot « taxe », impliquant un transfert d'argent des pouvoirs publics à une entité privée. D'autres souhaitent inclure les allègements fiscaux dans la définition. Les allègements fiscaux représentent une renonciation à des recettes. D'autres vont plus loin encore et considèrent qu'un droit de douane pourrait être qualifié de subvention puisque, bien qu'il représente une recette et non un transfert pour l'Etat, il protège, dans une certaine mesure, les industries nationales contre la concurrence étrangère¹⁰.

Une autre approche consiste à considérer qu'existe une subvention chaque fois qu'un programme public profite à des acteurs privés. Une des difficultés est que les bénéficiaires d'un transfert monétaire ou d'un allègement fiscal ne sont pas nécessairement les bénéficiaires ultimes de la politique. Par exemple, un allègement fiscal en faveur des consommateurs qui construisent un logement produit les mêmes effets finaux qu'un versement direct aux entreprises de construction. Plus encore, les sous-traitants des entreprises de construction bénéficient indirectement de la mesure¹¹.

Les différentes définitions semblent s'accorder sur deux points : (1) le subventionnement suppose l'intervention des pouvoirs publics et (2) le subventionnement procure des avantages à certains. Au-delà, de ces deux éléments les approches divergent. L'économiste H. S. Houthakker avait bien résumé la situation en déclarant : « *J'ai commencé par tenter de définir*

¹⁰ OMC, Rapport sur le Commerce Mondial, « Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC », *o.c.*, p. 49.

¹¹ *Ibid.*, pp. 49-50.

les subventions. Mais, ce faisant, j'en suis arrivé à la conclusion que la notion de subvention est tout simplement trop difficile à cerner »¹².

S'il semble difficile de donner une définition unique du mot « subvention », il est possible d'en étudier les caractéristiques. Premièrement, le transfert peut s'effectuer directement, lorsque les pouvoirs publics transfèrent eux-mêmes des fonds au bénéficiaire, ou indirectement, lorsque le pouvoir public ordonne à des parties privées d'effectuer un transfert. Deuxièmement, ces dépenses peuvent être simplement potentielles comme dans le cas d'une garantie. Enfin, ces transferts peuvent s'effectuer en nature.

En général, la théorie économique se soucie peu de la classification des subventions mais se concentre sur leurs effets. La question essentielle du point de vue des économistes est la suivante : la subvention permet-elle de répondre à une défaillance du marché ?¹³.

Section 3. Définition du mot « subvention » dans le cadre de l'OMC

La première définition est apparue dans l'Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires (ASMC)¹⁴. Nous verrons au chapitre 3¹⁵ que la définition contenue dans l'ASMC s'applique aux subventions accordées sous le régime de l'Accord sur l'Agriculture (AA) sauf disposition contraire. Premièrement, il faut une « *contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public* ». De nouveau, cet élément est entendu au sens large et recouvre les transferts directs ou indirects, potentiels, l'abandon de recettes publiques et les versements en nature¹⁶. L'article 1.1 a) 2) mentionne également toute forme de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994, c'est-à-dire le soutien qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire d'un membre ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire.

Deuxièmement, cette contribution financière doit conférer un avantage au destinataire. Enfin, l'article 1.2 de l'ASMC limite l'application des disciplines aux subventions qui sont « *spécifiques* » à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production. L'article 2 énonce les principes selon lesquels on détermine qu'une subvention est spécifique. Une subvention est spécifique si la possibilité d'en

¹² Cité dans OMC, Rapport sur le Commerce Mondial, « Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC », *o.c.*, p. 50.

¹³ OMC, Rapport sur le Commerce Mondial, « Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC », *o.c.*, p. 55.

¹⁴ <http://www.wto.org>

¹⁵ Chapitre 3, Section 3, §2.

¹⁶ Art. 1.1 a) de l'ASMC.

bénéficiaire est expressément limitée à certaines entreprises. A l'inverse, si le droit de bénéficier de la subvention est subordonné à des critères et conditions objectifs tels que la taille ou le nombre de salariés et si l'octroi de la subvention, lorsque les conditions sont remplies, est automatique, la condition de spécificité n'est pas remplie. Malgré l'apparence de non-spécificité, une subvention peut être reconnue être spécifique par la façon dont elle est mise en œuvre. C'est le cas lorsque l'utilisation de la subvention ne peut être faite que par un nombre limité d'entreprise ou si l'autorité a un pouvoir discrétionnaire dans l'attribution de la subvention¹⁷. Comme nous le verrons dans le chapitre 3¹⁸, la condition de spécificité n'est pas mentionnée dans l'AA. En revanche, plusieurs dispositions spécifient que les mesures doivent être prises « *par produit* », ce qui peut donner à penser qu'un parallèle avec la spécificité exigée par l'ASMC pourrait être établi.

Bien que la spécificité ne soit pas, dans les faits, complètement absente des dispositions de l'AA, elle n'est nulle part mentionnée comme une condition pour que la réglementation de l'AA s'applique. L'AA est une *lex specialis*, la condition ne s'y applique donc pas à moins qu'une disposition de l'AA n'en dispose autrement¹⁹.

Section 4. Les subventions à l'exportation

Les subventions sont généralement distinguées en deux grandes catégories : les subventions à l'exportation et les subventions à la production. Les subventions à la production sont celles dont bénéficie la production de certains produits indépendamment du fait qu'ils soient exportés ou non par la suite. Seules les subventions à l'exportation intéressent notre présent sujet.

Les subventions à l'exportation sont celles qui sont accordées aux produits qui sont exportés²⁰. G. E. Luengo Hernández de Madrid²¹ donne l'exemple de la France qui octroierait 1 Euro par litre de lait exporté. Les producteurs de lait ne recevraient, en revanche, aucun paiement sur le lait consommé en France. La subvention à l'exportation permet aux producteurs/distributeurs de lait d'exporter leur lait à un prix inférieur à celui qui serait pratiqué en l'absence de ce paiement. Une analyse de la compétitivité de la production de lait

¹⁷ Art 2.1 c) ASMC.

¹⁸ Partie 1, Chapitre 3, section 3, §2.

¹⁹ G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law, o.c.*, pp. 234-235.

²⁰ L'art. 1 e) de l'AA dit des subventions à l'exportation qu'elles sont des « *subventions subordonnées aux résultats à l'exportation* ».

²¹ G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law, o.c.*, pp. 8-9.

française permettrait d'établir si les ces producteurs/ distributeurs auraient été capables d'exporter le lait sans ce paiement.

L'entreprise exportera jusqu'au point où le prix domestique dépassera la somme du prix mondial et du montant de la subvention à l'exportation. Reprenons notre exemple et imaginons que le prix domestique français est de 3 Euros. Si le prix mondial est de 2,5 Euros, les producteurs vont gagner 2,5 Euros + 1 Euro de subvention, ils vont donc exporter puisque ce prix est supérieur au prix domestique. Ceci a pour conséquence une baisse de l'offre de lait en France. Il est possible qu'elle se couple d'une augmentation du prix domestique. A partir du moment où le prix domestique sera 3,5 Euros, les producteurs pourront choisir d'exporter le lait ou de le vendre pour la consommation domestique. Si le prix domestique excède 3,5 Euros, les producteurs décideront de vendre leur lait en France.

L'effet d'une subvention à l'exportation est précisément l'effet opposé à celui des droits tarifaires. Le droit tarifaire augmente le prix du produit importé alors que la subvention à l'exportation réduit son prix. Les subventions à l'exportation causent une augmentation des prix dans le pays qui accorde la subvention alors qu'elle réduit les prix dans le pays vers lequel les produits sont exportés. La situation peut donc être avantageuse pour des pays importateurs nets du produit subventionné²². Les consommateurs du pays exportateurs sont donc lésés doublement : ils payent le produit exporté plus cher et ce sont eux qui financent les subventions via l'impôt. Les producteurs du pays exportateur, en revanche, sont les grands gagnants. On admet généralement que la subvention se fait au détriment de l'Etat, bien que le paiement grève ultimement les finances du contribuable via l'impôt.

Dans le pays importateur, la situation est inverse. La subvention se fait au bénéfice des consommateurs qui bénéficient d'une diminution des prix mais au détriment des producteurs qui expérimentent une diminution des bénéfices ou une baisse des ventes. Le bénéfice aux consommateurs peut également se révéler être de courte durée. Les prix compétitifs pratiqués par le pays exportateur peuvent provoquer la sortie du marché des producteurs domestiques (prix d'éviction). Une fois les concurrents éliminés, l'entreprise du pays exportateur pourrait être tentée d'augmenter les prix (situation de monopole). La sortie du marché des entreprises domestiques est également susceptible d'affecter l'économie du pays en général en termes

²² Dans le cas du sucre, les pays importateurs nets qui profitaient du subventionnement à l'exportation du sucre européen étaient la Russie, la Chine et le Japon (A. SCHMITZ, « The European Union's High-Priced Sugar-Support Regime », in *Sugar and Related Sweetener Markets : International Perspectives*, Wallingford, CABI, 2002, p. 217).

d'emploi et de sous-traitants notamment. Sur base de ses observations, les économistes tendent à considérer que l'octroi de subvention à l'exportation est susceptible d'avoir des effets négatifs tant dans le pays exportateur que dans le pays importateur²³.

La stimulation des exportations peut être l'objectif affiché de l'Etat qui octroie la subvention mais peut aussi être la conséquence indirecte de la poursuite d'un autre objectif. Par exemple, une exonération d'impôt peut viser la création d'emploi ou l'amélioration de la compétitivité des PME et stimuler indirectement les exportations. A nouveau, il est donc parfois difficile de délimiter ce qui constitue une subvention à l'exportation et ce qui n'en constitue pas.

Chapitre 3. La réglementation des subventions dans le cadre de l'OMC

Section 1. Vue d'ensemble

Aux origines du GATT, il n'était accordé que peu d'attention aux subventions. Par la suite, les parties contractantes ont réalisé que leurs concessions tarifaires pouvaient être mises à mal par l'octroi de subventions. Le GATT a donc commencé à réguler les subventions dans son article XVI de manière très imparfaite²⁴.

L'OMC ne se préoccupe pas des distorsions et des pertes d'efficacité que provoquent les subventions à l'exportation sur le marché domestique mais uniquement de celles qui affectent le commerce international. Les produits subventionnés présentent le risque de faire une concurrence déloyale aux produits domestiques mais aussi de ravir des marchés vers lesquels un pays tiers aurait raisonnablement pu espérer exporter. Comme nous l'avons dit précédemment, ceci résulte en une mauvaise allocation des ressources et une perte de bien-être global.

Le défi que tente de relever la réglementation sur les subventions à l'exportation est de distinguer les mesures qui permettent de corriger les défaillances du marché (causées par des externalités, un défaut d'information etc.) ou qui promeuvent des objectifs que le marché seul est incapable d'atteindre, des mesures qui créent ces distorsions non souhaitables²⁵. Au sein de l'OMC, les subventions sont régulées à la fois dans l'Accord sur les Subventions et les

²³ G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law, o.c.*, pp. 20- 25.

²⁴ *Ibid.*, p. 213.

²⁵ G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law, o.c.*, pp. 5-9.

Mesures Compensatoires et dans l'Accord sur l'Agriculture. Le présent travail étudiera le champ d'application des deux accords et leur articulation.

Section 2. L'Accord sur l'Agriculture (AA)

La réglementation du commerce des produits agricoles a toujours été une pomme de discorde majeure au sein de l'OMC. Les Etats membres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le degré de libéralisation du commerce des produits agricoles, certains mettant en exergue la spécificité des produits agricoles, le secteur d'emploi qu'il représente dans certains pays et la sécurité alimentaire, objectif primordial de tout Etat.

Au terme du cycle d'Uruguay, les Etats membres sont convenus d'établir un système de commerce des produits agricoles « *équitable et axé sur le marché* », ayant pour objectif la réduction progressive du soutien et de la protection de l'agriculture afin de remédier et prévenir les distorsions ayant cours sur les marchés agricoles mondiaux²⁶. La réglementation du commerce agricole contient trois piliers : l'accès au marché, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Nous allons nous concentrer sur la réglementation des subventions à l'exportation.

Dans l'AA, les subventions sont classées en différentes catégories qui déterminent les engagements de réduction. Les subventions de la catégorie verte sont celles qui n'influencent pas les décisions de production. Elles ne sont pas assujetties aux engagements de réduction au titre de la MGS²⁷. Elles doivent être financées par les recettes publiques (et non par une imposition des consommateurs) et ne doivent comprendre aucun élément de soutien des prix.

Les subventions de la catégorie orange ont des effets de distorsion sur les échanges et sont donc, au-delà d'un certain seuil *de minimis*, soumises aux engagements de réduction de la MGS. La catégorie bleue constitue une sous-catégorie de mesures de la catégorie de la catégorie orange. Elles sont subordonnées à des limitations de la production. Elles ne sont pas incluses dans la MGS.

Les subventions à l'exportation relèvent donc de la catégorie orange. Elles font l'objet d'engagement de réduction au titre de la MGS.

²⁶ Préambule de l'Accord sur l'Agriculture, <http://www.wto.org/> (accès 22 juin 2013)

²⁷ La Mesure Globale du Soutien est le niveau de soutien annuel, exprimé en termes monétaires, accordé pour un produit agricole. (Art. 1, a) de l'AA)

Les Etats membres sont convenus de réduire les subventions à l'exportation accordées aux produits agricoles. Leurs engagements sont exprimés à la fois en termes de quantités et en termes budgétaires dans la liste de chaque Etat membre. Les Etats membres peuvent accorder les subventions à l'exportation listées à l'article 9 :1 de l'AA dans les limites des seuils établis dans leur liste. L'Article 9.1 mentionne les subventions directes, la vente de produits agricoles à un prix inférieur au prix domestique, les versements à l'exportation, les subventions en vue de réduire les coûts de commercialisation et de transport et les subventions subordonnées à l'incorporation de ces produits dans des produits exportés. Si un Etat accorde des subventions à l'exportation mentionnées à l'article 9 :1 en dépassement de la quantité ou du budget fixés dans sa liste, il viole l'AA. De même, les Etats membres ne sont pas non plus autorisés à accorder les subventions à l'exportation de l'article 9 :1 pour des produits non répertoriés dans leur liste²⁸. La présence ou non d'un produit dans la liste d'un Etat membre est donc déterminante dans l'analyse de la conformité de l'octroi de la subvention à l'exportation au regard de l'AA.

De plus, les Etats membres se sont engagés à ne pas accorder de subventions non mentionnées dans l'article 9 :1 de l'AA d'une manière qui « *entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement des engagements en matière de subvention à l'exportation* »²⁹.

En ce qui concerne les subventions à l'exportation qui ne sont pas mentionnées dans l'article 9 :1, l'AA reste silencieux. Néanmoins, il est généralement accepté de considérer qu'il est interdit de les octroyer aux produits qui ne font pas l'objet d'un engagement de réduction dans la liste d'un Etat membre. Plusieurs arguments, viennent soutenir cette position. Premièrement, cette approche reviendrait à considérer que les seuils fixés dans la liste sont dépassés. Le produit n'est pas listé, le niveau de subventions à l'exportation dont il peut bénéficier est donc de zéro, les subventions accordées sont donc interdites de la même façon que les subventions à l'exportation, qu'elles soient mentionnées ou non dans l'article 9 :1, sont interdites lorsqu'elles dépassent les seuils fixés d'un produit mentionné dans la liste. Deuxièmement, l'article 3 :1 a) de l'ASMC interdit l'octroi de subventions à l'exportation à l'exception de celles qui sont conformes aux provisions de l'AA. L'AA ne régule pas les subventions à l'exportation non listée dans son article 9 :1, on retombe donc sous le régime général de l'ASMC qui interdit l'octroi de la subvention à l'exportation. Enfin, l'Organe

²⁸ Accorder des subventions à l'exportation mentionnées à l'article 9 :1 à des produits qui ne font pas l'objet d'engagement de réduction au terme de la liste de l'Etat membre équivaut à accorder ces mêmes subventions en dépassement des seuils de quantité et de dépenses budgétaires.

²⁹ Art. 10.1 de l'AA

d'appel a confirmé cette position dans l'affaire Etats-Unis FSC³⁰ en se fondant sur l'article 10 :1 de l'AA. Si les subventions à l'exportation non prévues dans l'article 9 :1 pouvaient être octroyées à des produits qui ne font pas l'objet d'un engagement de réduction au terme de la liste de l'Etat membre, cela « *menacerait d'entraîner un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation* »³¹.

En résumé, pour les produits contenus dans la liste d'un Etat membre, les subventions à l'exportation, qu'elles soient énoncées ou non dans l'article 9 :1, sont autorisées dans les limites des seuils fixés. En revanche, les produits non mentionnés dans la liste d'un Etat membre ne peuvent bénéficier ni des subventions à l'exportation listées dans l'article 9 :1 de l'AA ni des subventionnées qui n'y sont pas énumérées.

Section 3. L'articulation entre l'Accord sur l'Agriculture et l'Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires

Au départ, les deux accords étaient le fruit du travail du même groupe de négociation. Ensuite, ce groupe a été divisé, l'un négociant l'AA, l'autre l'ASMC. Cela a entraîné une certaine confusion dans le vocabulaire employé. Alors que l'AA est conçu comme une exception à l'ASMC, le langage des deux accords ne se recoupe pas toujours entraînant des divergences d'interprétation³² que la doctrine et les Groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont pour tâche de résoudre³³.

§1. Application cumulative des deux accords

L'ASMC constitue une réglementation générale et a vocation à régir toutes les situations de subventionnement, quel que soit le produit subventionné. L'AA a quant à lui un champ d'application plus restreint : il s'applique aux subventions accordées à des produits agricoles³⁴. La notion de « *produits agricoles* » s'entend non seulement du fruit des récoltes mais aussi du bétail, de la viande, des produits laitiers ou encore de la soie. En revanche, l'AA ne couvre pas toutes les matières premières. L'AA permet de subventionner les produits

³⁰ Etats-Unis – Traitement fiscal des « sociétés de vente à l'étranger », Rapport de l'Organe, WT/DS108/AB/R, 24 février 2000, <http://www.wto.org>, §150.

³¹ G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law, o.c.*, pp. 217-230.

³² Exemple : art. 9.1 a) AA versement « à l'exportation » vs. art. 3.1 a) ASMC subvention « subordonnée à l'exportation »

³³ G. E. LUENGO HERNANDEZ DE MADRID, Service Juridique de la Commission Européenne, entretien du 18 juillet 2013.

³⁴ Le champ d'application de l'AA est défini à l'art. 2 de l'AA, qui renvoie à l'annexe 1 du même accord.

agricoles pour autant qu'ils respectent les limites quantitatives et budgétaires fixées dans leur Liste.

L'AA stipule des exceptions à l'ASMC. Lorsqu'une subvention est accordée, elle doit être en conformité avec l'ASMC à moins que l'AA n'autorise l'octroi d'une subvention qui aurait été illégale au regard de l'ASMC seul. Il existe donc des cas où une subvention est légale, bien qu'elle soit en violation de l'ASMC, parce qu'elle est conforme aux provisions de l'AA. Ce serait le cas des versements octroyés pour le sucre par l'Union Européenne s'ils respectaient les limites budgétaires et quantitatives fixées dans leur liste³⁵.

Cependant, la conformité à l'AA n'immunise pas complètement de poursuite sur base de l'ASMC. En effet, l'octroi d'une subvention conforme à l'AA n'empêche pas de la contester sous l'angle de l'article 5 de l'ASMC qui concerne les subventions actionnables ayant un effet défavorable pour les intérêts d'autres membres. L'article 5 stipule *in fine* qu'il « *ne s'applique pas aux subventions maintenues pour les produits agricoles ainsi qu'il est prévu à l'article 13 de l'AA* ». Il est donc permis d'en déduire *a contrario* qu'une fois la clause de paix éteinte, l'article 5 peut s'appliquer aux subventions de produits agricoles³⁶. Il faut noter que cette hypothèse de conflit reste très limitée³⁷.

Les multiples renvois que se font mutuellement les deux accords soutiennent l'affirmation selon laquelle les deux accords doivent être lus harmonieusement³⁸. La clause de paix de l'article 13 de l'AA va, elle aussi, dans le sens d'une lecture combinée des deux accords. Puisque celle-ci prévoyait, jusqu'à son expiration en janvier 2004, que les subventions aux produits agricoles conformes aux dispositions de l'AA seront exemptées d'actions fondées sur les articles 3, 5 et 6 de l'ASMC ; cela signifie qu'en l'absence de cette disposition l'ASMC aurait été susceptible de se voir appliqué.

³⁵ G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law, o.c.*, pp. 231-234.

³⁶ *Ibid.*, pp. 231-234 ; J.F. PLATA PUYANA, F. SERRANO PINILLA, R.J. RINCÓN ORDÓÑEZ, « The cumulative application of the Agreement on Agriculture and the Subsidies and Countervailing Measures Agreement : an approach to agricultural subsidies based on its effects », *Int. Law. Rev. Colomb. Derecho Int. Bogotá*, November 2007, pp. 235-236, http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/07-JoseFernandoPlataPuyana_000.pdf (dernier accès 30 juin 2013).

³⁷ G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *o.c.*, entretien du 18 juillet 2013.

³⁸ Art. 3 ASMC « *exception faite de ce qui est prévu dans l'AA* » ; art. 5 ASMC et art. 6 ASMC « *Le présent article ne s'applique pas aux subventions maintenues pour les produits agricoles ainsi qu'il est prévu à l'article 13 de l'AA* » ; art. 7 ASMC « *exception faite de ce qui est prévu à l'article 13 de l'AA* » ; art. 10 ASMC « (...) *droits compensateurs à la suite d'enquêtes (...) menées en conformité avec (...) les dispositions de l'AA* » ; art. 13 AA « (...) *nonobstant les dispositions du GATT de 1994 et de l'ASMC (...)* »

Si l'AA stipule des exceptions à l'ASMC, la conformité de l'octroi d'une subvention au regard de l'AA ne suffit pas à la rendre légale. En effet, il faut que les dispositions de l'ASMC et de l'AA rentrent en conflit, c'est-à-dire que le respect de l'une entraîne nécessairement la violation de l'autre, pour que le respect de l'AA suffise. S'il est possible de respecter les dispositions à la fois de l'AA et de l'ASMC, ce respect doit être observé. Le Groupe spécial dans le différend Indonésie-Autos³⁹ a établi trois conditions pour que deux dispositions entrent en conflits : (1) les traités doivent concerner les mêmes parties, (2) couvrir le même sujet et (3) imposer des obligations s'excluant mutuellement, en d'autres termes, le respect d'une des dispositions entraîne automatiquement la violation de l'autre⁴⁰. Les deux premières conditions sont bien remplies puisque les deux accords concernent tous les Etats membres de l'OMC et couvrent les subventions accordées aux produits agricoles. En revanche, les dispositions ne s'excluent pas mutuellement ; l'adhésion à l'un des accords n'entraîne pas la violation de l'autre. En effet, si l'ASMC interdit l'octroi de subventions à l'exportation, il le fait à l'exception des subventions accordées en conformité avec l'AA. En cas de conflit entre les deux accords, c'est l'AA qui prévaut en tant que *lex specialis*.

Les adversaires d'une applicabilité de l'ASMC aux produits agricoles se fondent sur l'Article 21 :1 de l'AA qui stipule que « *les dispositions du GATT de 1994 et des autres Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC seront applicables sous réserve des dispositions du présent accord* ». Cependant, cet article a été, à plusieurs reprises déjà, interprété par l'Organe de règlement des différends de manière à ce qu'il permette l'application de l'ASCM à des subventions accordées à des produits agricoles.

Lors du différend Bananes III⁴¹, l'Organe d'appel a suivi l'opinion du Groupe spécial en refusant de souscrire à l'interprétation de l'Union Européenne selon laquelle les concessions en matière d'accès au marché pour les produits agricoles pourraient s'écarter de l'article XIII du GATT de 1994. L'Organe d'appel a affirmé que si les négociateurs avaient eu l'intention de permettre les membres, au titre de l'article 4 :1 de l'AA, d'agir d'une manière incompatible avec l'article XIII, ils l'auraient fait de manière explicite comme c'est le cas à l'article 5 de

³⁹ Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile, Rapport du Groupe spécial, WT/DS54/R, 2 juillet 1998, §14.28, <http://www.wto.org>.

⁴⁰ Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS60/AB/R, 2 novembre 1998, §65, <http://www.wto.org>.

⁴¹ Union Européenne- Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, § 155, <http://www.wto.org>.

l'AA⁴². L'Organe d'appel a donc affirmé l'applicabilité du GATT de 1994 aux produits agricoles.

Dans l'affaire Etats-Unis – Coton⁴³, le Brésil soutenait que les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés étaient contraires à l'article 3 :1 b) et 3 :2 de l'ASMC. Les Etats-Unis ne contestaient pas que les subventions étaient octroyées à la condition que la preuve de la consommation de coton produit dans le pays soit apportée. En revanche, ils considéraient qu'étant donné que leur mesure était conforme à l'AA, plus précisément à son article 6 :3, elle ne pouvait pas être contraire à l'article 3 de l'ASMC.

Les Etats-Unis se sont prévalus de l'article 3 :1 de l'ASMC qui dispose que « *exception faite de ce qui est prévu dans l'AA, les subventions (...) seront prohibées* » et de l'article 21 :1 de l'AA qui stipule que les dispositions de l'ASMC⁴⁴ « *sont applicables sous réserve des dispositions de l'AA* » pour tenter d'écarter l'application de l'ASMC aux subventions en cause. Cependant, comme nous l'avons souligné plus haut, l'article 21 :1 de l'AA n'établit la primauté de l'AA sur d'autres dispositions qu'en cas de conflit entre une disposition de l'AA et une disposition du GATT ou d'un autre accord commercial, en l'occurrence (une partie du GATT) l'ASMC. Cette condition n'est pas remplie en l'espèce. L'article 6 :3 de l'AA ne protège pas la subvention de l'article 3 :1 b) de l'ASMC. L'article 6 :3 de l'AA prescrit aux Etats membres d'inclure un certain type de versement dans le calcul de la MGS, qui permet de mesurer si un Membre a respecté ses engagements de réduction de soutien interne. L'article 6 :3 de l'AA n'indique nullement que ces mesures, lorsqu'elles sont des subventions au remplacement des importations, seront exemptées de l'application de l'article 3 :1 de l'ASMC. Les deux dispositions ne traitent donc pas expressément du même sujet et ne peuvent donc être en conflit. Dans ce cas, les deux dispositions étant contraignantes, et de surcroît faisant partie du même accord – l'Accord sur l'OMC-, toutes les dispositions du Traité doivent être prises en considération pour interpréter le traité de manière harmonieuse. En l'occurrence, il est possible d'accorder un soutien interne qui soit en conformité aussi bien avec l'AA qu'avec l'ASMC, le respect des deux accords est donc requis.

⁴² L'article 5 autorise les membres à appliquer des mesures de sauvegarde qui, autrement, seraient incompatibles avec l'article XIX du GATT de 1994 et avec l'Accord sur les Sauvegardes.

⁴³ Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS267/AB/R, 3 mars 2005, §§ 529-552, <http://www.wto.org>.

⁴⁴ Dans l'original, « *les dispositions du GATT de 1994 et des autres Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe IA de l'Accord sur l'OMC* », ce qui englobe l'ASMC.

Dans le différend Sucre, les plaignants avaient demandé que le Groupe spécial examine les subventions accordées par l'Union Européenne au regard de l'Article 3 de l'ASMC. Ceci aurait permis au Groupe spécial de faire une recommandation concernant le délai dans lequel la subvention devrait être retirée conformément à l'article 4.7 de l'ASMC et de ce fait d'éviter une procédure d'arbitrage. Le Groupe spécial a refusé d'examiner les mesures en cause sous couvert d'une économie de jurisprudence⁴⁵ que l'Organe d'appel a plus tard qualifiée d'erreur de droit⁴⁶. L'Organe d'appel a refusé d'examiner les subventions en question au regard de l'ASMC en soutenant que l'applicabilité de l'ASMC aux subventions à l'exportation accordées aux produits agricoles n'était pas suffisamment étayée, qu'il ne disposait pas des constatations de fait nécessaires pour faire une recommandation sur le délai dans lequel la mesure devrait être retirée⁴⁷ et enfin que l'appel était limité aux questions de droit couvertes par le Groupe spécial, ou étroitement liées aux dispositions examinées, ce qui n'était pas le cas en l'espèce selon l'Organe d'appel⁴⁸.

Il est surprenant que l'Organe d'appel ait soulevé l'insuffisance des arguments d'applicabilité de l'ASMC aux produits agricoles alors que l'applicabilité de l'ASMC et du GATT de 1994 est très clairement prononcée dans les deux autres différends.

En conclusion, l'AA forme une série d'exceptions à l'ASMC. Une subvention accordée à un produit agricole peut donc être légale bien qu'elle viole l'ASMC. Cependant, pour que cette hypothèse soit remplie, il faut que les deux dispositions rentrent en conflit, c'est-à-dire que le respect de l'une entraîne nécessairement la violation de l'autre. Ceci étant dit, le respect des dispositions de l'AA n'immunise pas complètement la subvention à un produit agricole de poursuites. En effet, la subvention pourrait toujours faire l'objet d'une contestation sur base de l'article 5 ASMC, eu égard à ses effets défavorables pour d'autres membres. Il faut, néanmoins, noter que cette hypothèse est relativement limitée.

⁴⁵ Le principe d'économie jurisprudentielle conduit le juge, lorsqu'il a conclu à la violation d'une ou plusieurs dispositions d'un accord, à ne pas examiner les autres demandes, même lorsqu'elles se font au regard d'un autre Accord. La *ratio legis* de cette pratique est que la conclusion d'une violation au regard d'une disposition est suffisante pour que le plaignant obtienne le résultat escompté, à savoir habituellement le retrait des mesures contestées ou leur mise en conformité. (B. HOEKMAN, R. HOWSE, « EC-Sugar », *The WTO case law of 2004-2005 : legal and economic analysis*, Cambridge University Press, 2008, p. 173).

⁴⁶ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS265/AB/R, 28 avril 2005, §335, <http://www.wto.org>.

⁴⁷ *Ibid.*, §340.

⁴⁸ *Ibid.*, §338.

§2. Valeur interprétative de l'ASMC

Outre la question de l'applicabilité cumulative de l'ASMC et de l'AA, se pose la question de la valeur interprétative de l'ASMC pour interpréter les lacunes de l'AA. Une des principales lacunes de l'AA est l'absence de définition de la notion de « *subvention* ». L'AA définit le terme « *subventions à l'exportation* » de « *subventions subordonnées aux résultats à l'exportation...* » sans définir ce qu'il entend par « *subvention* ». Est-ce que la définition de « *subvention* » de l'article 1 de l'ASMC est applicable aux dispositions de l'AA ? Cette définition se compose de deux éléments : (1) une contribution financière des pouvoirs publics ou d'un organisme public ou une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix et (2) un avantage conféré au bénéficiaire. De plus, la subvention doit être « *spécifique* » pour être assujettie à l'ASMC⁴⁹.

L'Organe de règlement des différends a déjà eu l'occasion de statuer que l'ASMC représentait un contexte pertinent pour l'interprétation du mot « *subvention* », étant donné que c'est la seule disposition de l'Accord sur l'OMC qui fournit une telle définition. Le groupe spécial a précisé que ça ne voulait pas dire que la définition était directement applicable à l'AA. Le groupe spécial a estimé, dans le différend Etats-Unis – Traitement fiscal des « sociétés de ventes à l'étranger »⁵⁰, qu'en règle générale et sous réserve de toute disposition de l'AA en vertu de laquelle il faudrait déduire le contraire, une mesure qui représente une « *subvention* » au sens de l'ASMC constitue également une subvention au sens de l'AA. Le recours à l'ASMC n'est pas nécessaire lorsque l'AA qualifie lui-même certaines mesures spécialement définies de subvention. Par exemple, les mesures listées à l'Article 9 :1 de l'AA sont des subventions à l'exportation indépendamment de la définition que donne l'ASMC.

Il est donc raisonnable de soutenir que la définition du terme « *subvention* » est applicable dans les cas où l'AA est silencieux, comme pour les subventions à l'exportation non listées dans l'Article 9.1 de l'AA et auxquelles l'Article 10 réfère expressément⁵¹. En revanche, s'il y a conflit entre les deux réglementations, l'AA doit prévaloir en tant que *lex specialis*⁵².

⁴⁹ Article 1 :2 ASMC

⁵⁰ Etats-Unis – Traitement fiscal des « sociétés de ventes à l'étranger », Rapport du groupe spécial, *supra* note 30.

⁵¹ L'Article 3.1(a) de l'ASMC et la Liste exemplative des subventions à l'exportation de l'Annexe 1 trouveront plus spécialement à s'appliquer.

⁵² G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law, o.c.*, pp. 231-234.

En ce qui concerne la spécificité nécessaire pour que l'ASMC trouve à s'appliquer⁵³, elle n'est pas explicitement mentionnée dans l'AA. En revanche, les engagements de réduction sont pris concernant des produits spécifiquement mentionnés dans la Liste des Etats membres. Plusieurs dispositions spécifient que les mesures doivent être prises « par produit », ce qui peut donner à penser qu'un parallèle avec la spécificité exigée par l'ASMC pourrait être établi.

Bien que la spécificité ne soit pas, dans les faits, complètement absente des dispositions de l'AA, elle n'est nulle part mentionnée comme une condition pour que la réglementation de l'AA s'applique. L'AA est une *lex specialis*, la condition ne s'y applique donc pas à moins qu'une disposition de l'AA n'en dispose autrement⁵⁴.

En conclusion, les deux accords, bien qu'étant distincts, entretiennent de nombreuses relations.

Partie 2. Histoire et particularité du sucre

Chapitre 1. Histoire brève du sucre

Dans les années 1700, le sucre était une denrée précieuse. Le sucre était alors exclusivement produit par la canne à sucre. La production de sucre s'est développée dans le nouveau monde via la colonisation. Les guerres napoléoniennes des années 1800 bloquèrent l'approvisionnement de l'Europe continentale en sucre de canne, ce qui poussa Napoléon et ses scientifiques à élaborer un processus de fabrication de sucre à partir de la betterave. A la fin de ces guerres et lorsque l'approvisionnement en sucre de canne a repris, le sucre de betterave était exempté de toute taxe et protégé par des tarifs douaniers élevés. Cet incitant fiscal a permis le développement d'industrie de sucre à betteraves en France, en Allemagne, en Italie, en Hollande, en Autriche et en Russie.

Deux autres éléments ont favorisé le développement du sucre de betteraves (1) l'abolition de l'esclavage dans les colonies françaises et britanniques et (2) le souhait de nombreux agriculteurs européens de cultiver des betteraves au lieu des grains suite aux importations de grains russes à bas prix.

⁵³ Article 2 ASMC.

⁵⁴ G. E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law, o.c.*, pp. 234-235.

Les subventions accordées initialement aux raffineurs de sucre de canne pour compenser les tarifs douaniers sur l'importation de sucre brut se sont progressivement transformés en avantage pour l'industrie de sucre de betterave.

Il y avait donc, au 19^e siècle déjà, beaucoup de distorsions dans le secteur du sucre, résultat de la combinaison de subventions à l'exportation et de tarifs douaniers. L'industrie de sucre à canne des colonies souffrait d'une concurrence déloyale et de nombreuses raffineries anglaises de sucre à canne mirent la clé sous la porte. Les états concernés se réunirent donc, lors de la Convention de Bruxelles de 1902, pour égaliser les conditions de concurrence en même temps que promouvoir la consommation de sucre. Ce fut la première tentative de régulation de l'industrie sucrière, qui fut suivie par de nombreuses autres⁵⁵.

Chapitre 2. Particularité du sucre.

T. Josling⁵⁶ affirme que le sucre n'est jamais absent des esprits lorsque les négociateurs sur l'agriculture se réunissent, que ce soit au niveau multilatéral ou régional. Le sucre⁵⁷ a souvent fait l'objet d'un traitement particulier, soit en étant le centre d'un accord⁵⁸, soit en étant exclu des accords généraux^{59 60}. Le sucre fait l'objet d'un soutien particulier dans de nombreuses parties du monde et les propositions de libéralisation du secteur sucrier font l'objet de beaucoup de résistance. Qu'est-ce qui rend le sucre particulier ?

Premièrement, le sucre est issu de deux cultures différentes, la culture de la betterave et la culture de la canne à sucre. La canne à sucre est une plantation tropicale qui pousse essentiellement dans les pays en voie de développement, aux Etats-Unis et en Australie et était la source, en 2004, de deux tiers de la production mondiale de sucre. L'autre tiers de sucre était produit à partir de la betterave sucrière qui pousse dans les régions tempérées, principalement dans l'Union européenne et, dans une moindre mesure, aux Etats-Unis. La production de sucre à partir de la betterave sucrière coûte environ 50% plus cher qu'à partir de la canne à sucre. Cependant, cette production est maintenue grâce aux subventions.

⁵⁵ L.C. POLOPOLUS, « World Sugar Markets and Entangled Government Programs », in *Sugar and Related Sweetener Markets : International Perspectives*, Wallingford, CABI, 2002, pp. 7-9.

⁵⁶ T. JOSLING, « The Place of Sugar in Regional and Multilateral Trade Negotiations », in *Sugar and Related Sweetener Markets : International Perspectives*, Wallingford, CABI, 2002, p. 13.

⁵⁷ Les bananes et le riz sont deux autres produits problématiques à réguler.

⁵⁸ Par exemple, le Protocole Sucre.

⁵⁹ Par exemple, pendant une période de transition (de 2001 à 2009), seul un certain quota de sucre des PMA bénéficiait des conditions d'accès préférentiel sous l'initiative Tout Sauf les Armes.

⁶⁰ T. JOSLING, « The Place of Sugar in Regional and Multilateral Trade Negotiations », *o.c.*, p. 13.

Le fait que la production ait lieu aussi bien dans les régions tropicales que dans les régions tempérées a pour effet que les politiques de développement et les politiques agricoles des pays développés doivent se combiner⁶¹. La tentative de l'Union européenne de combiner l'accès préférentiel accordé sous le Protocole Sucre et l'initiative TSA avec sa PAC illustre bien ce difficile équilibre.

Au-delà des engagements de développement, le secteur du sucre est aussi influencé par les relations avec les anciennes colonies. Le protocole Sucre et l'Accord Union-Européenne - Inde sont les fruits de l'accession du Royaume-Uni à l'Union européenne, soucieux de maintenir les préférences accordées au Commonwealth. Ces importations préférentielles provoquaient une affluence considérable de sucre sur un marché européen déjà saturé et ont donc provoqué un subventionnement à l'exportation d'une quantité de sucre équivalente aux importations.

Deuxièmement, la betterave sucrière se cultive dans de très grandes exploitations dont les lobbies sont très puissants. Sur ce point, le secteur sucrier présente l'originalité d'être fortement défendu par le Royaume-Uni, au contraire du reste de la PAC⁶². Au-delà de la faculté de se réunir en lobbies, cette structure oligopolistique facilite l'intervention de l'Etat dans le marché et contribue à l'instabilité des prix.

Troisièmement, la fabrication d'éthanol à partir de canne à sucre et de betteraves sucrières contribue à la volatilité des prix. Lorsque les prix du pétrole sont élevés, les pays producteurs de cannes à sucre et de betteraves sont incités à produire de l'éthanol au lieu de sucre, ce qui tend à augmenter les prix du sucre sur le marché mondial.

Enfin, le sucre est un des produits agricoles les plus échangés sur le marché mondial. On estimait, en 2004, que plus du quart de la production mondiale était exportée. Le niveau des prix mondiaux revêt donc une importance primordiale pour les producteurs de sucre. Les politiques protectionnistes des pays dont l'importance sur le marché du sucre est telle qu'ils

⁶¹ *Ibid.*, p. 13.

⁶² En effet, *British Sugar* exerce un lobbying agressif auprès du gouvernement britannique. *British Sugar* est un des groupes qui contrôle une grande partie des quotas de production européens. *British Sugar* bénéficie d'une position monopolistique sur le marché britannique, responsable de repartir l'entièreté des quotas entre les agriculteurs britanniques. *British Sugar* a d'ailleurs été condamnée à plusieurs reprises par la Commission européenne pour abus de position dominante. Sa marge bénéficiaire était, en 2004, l'une des plus élevée d'Europe, excédant plus de 20%. (OXFAM, Briefing Paper No. 27, « The Great Eu Sugar Scam : How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world », <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013), pp. 13-16.)

peuvent influencer sur les prix mondiaux sont donc féroce­ment combattues par les producteurs de sucre les plus compétitifs (Brésil, Australie, Thaïlande, Philippines).

Partie 3. Description de la politique sucrière de l'UE

Chapitre 1. Le régime sucrier européen du règlement (CE) n° 1260/2001⁶³

Les objectifs du régime sucrier européen du règlement (CE) n° 1260/2001 étaient les mêmes que ceux de l'actuel règlement⁶⁴. La politique sucrière européenne visait à fournir des garanties en termes d'emploi et de niveau de vie aux producteurs de betteraves européens et à stabiliser le marché du sucre. La politique sucrière européenne combinait prix d'intervention, quotas de production, subventions à l'exportation et régime d'accès préférentiel pour les pays ACP et l'Inde. La politique sucrière européenne s'est révélée être difficile à établir au vu des différences significatives entre les coûts de production des différents Etats membres⁶⁵.

Les instruments de cette politique étaient (1) les prix de soutien qui assuraient un revenu hautement rémunérateur aux producteurs pour le sucre sous quota et permettent le maintien d'une industrie de raffinage, (2) les restrictions aux importations, avec le bémol des importations préférentielles et (3) les subventions à l'exportation du sucre pour une partie du sucre sous quota.

L'existence de quotas de production était justifiée par le souci de limiter la production. Sans ces quotas et au vu des prix de soutien élevés, la production aurait abondé dans des proportions déraisonnables. Il existait deux types de quotas de production : les quotas A et B. La somme de ces quotas A et B déterminait le montant maximum de sucre qui pouvait être vendu au sein du marché de l'Union Européenne lors d'une année donnée. La production excédentaire de sucre, qualifiée de sucre C devait être exportée, sous peine de pénalisation financière. Les quotas étaient attribués aux différents Etats membres en fonction de la taille de leur consommation. Chaque Etat membre était responsable de répartir ce quota entre les industries productrices de sucre, qui, à leur tour, indiquaient aux cultivateurs de betterave

⁶³ Le régime du règlement (CE) n° 1260/2001 est celui qui fait l'objet de contestation dans le différend Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, WT/DS265/R, 11 juillet 2003 et Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, *supra* note 46.

⁶⁴ Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, <http://www.eur-lex.europa.eu>, considérant 2 ; Règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil du 20 février 2006 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, <http://www.eur-lex.europa.eu>, considérant 2).

⁶⁵ T. JOSLING, « The Place of Sugar in Regional and Multilateral Trade Negotiations », *o.c.*, p. 14.

quelle quantité de sucre, ils pouvaient leur vendre⁶⁶. Les quotas n'étaient pas cessibles, ce qui provoquait une certaine rigidité du système⁶⁷.

Le sucre sous quota de production, sucre A et B, bénéficiait de prix d'intervention et de subventions directes à l'exportation, appelées restitutions à l'exportation. Le prix d'intervention équivalait à environ trois fois le prix mondial et jouait le rôle d'un filet de sécurité, permettant aux organismes d'intervention d'acheter du sucre communautaire soumis à quota à un prix garanti si les prix du sucre sur le marché européen tombaient en dessous d'un certain niveau. Ce n'est arrivé qu'une seule fois parce que la régulation de la quantité de sucre produite via les quotas et la protection contre les importations ont permis au sucre sous quota d'être vendu à des prix nettement supérieurs au prix d'intervention⁶⁸.

La production excédentaire, sucre C, devait impérativement être exportée et ne bénéficiait pas des restitutions à l'exportation⁶⁹. Les subventions à l'exportation du sucre A et B couvraient la différence entre le prix sur le marché européen et sur le marché mondial. Il est important de noter qu'il n'existait aucune différence de propriété physique entre les sucres A, B et C, dont le prix sur le marché mondial était d'ailleurs uniforme⁷⁰.

Le prix de soutien s'appliquait au sucre raffiné, ce qui ne permettait pas de garantir que les cultivateurs de betterave soient rémunérés. C'est la raison pour laquelle un prix minimum pour la betterave a été fixé. Le régime de prix d'intervention était composé d'un prix d'intervention pour le sucre brut, un autre pour le sucre blanc et d'un prix minimum pour les betteraves A et B destinées à la production « sous quota » tandis que les betteraves C, destinées à la production de sucre C, étaient vendues à un prix inférieur au coût total de production⁷¹. Comme pour le sucre, il n'existait aucune différence dans les propriétés physiques des betteraves A, B et C.

⁶⁶ S.J. POWELL, A. SCHMITZ, « The Cotton and Sugar Subsidies Decisions : WTO's Dispute Settlement System Rebalances the Agreement on Agriculture », *Drake Journal of Agriculture Law*, 2005, pp. 315-316.

⁶⁷ T. JOSLING, « The Place of Sugar in Regional and Multilateral Trade Negotiations », *o.c.*, p. 14.

⁶⁸ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, *supra* note 63., §7.245.

⁶⁹ La production de sucre C pouvait également être reportée au quota de l'année suivante mais cela constituait une alternative relativement limitée. (*Ibid.*, §7.245.)

⁷⁰ B. HOEKMAN, R. HOWSE, « EC-Sugar », *o.c.*, pp. 150-151.

⁷¹ Le prix d'intervention ou encore prix de soutien est le niveau de prix auquel les organismes de marché s'engagent à acheter la marchandise aux agriculteurs. Ces derniers disposent donc d'une garantie de prix. Le prix minimal concerne le même mécanisme mais lorsqu'il est lié à un quota. Le prix de référence est un prix que l'on évalue comme étant le prix 'normal'. Pour arriver à ce prix on peut influencer le marché, par exemple en facilitant le stockage. Le prix d'intervention est souvent fixé en pourcentage de ce prix de référence. On essaie de stabiliser le marché au prix de référence et, si cela ne fonctionne pas, on peut intervenir au prix de soutien.

L'Union Européenne était également tenue d'importer à prix garantis 1 294 700 tonnes de sucre de canne, appelé sucre préférentiel, au titre du Protocole 3 de l'Annexe IV de l'Accord de partenariat ACP-UE, et 10 000 tonnes de sucre préférentiel en provenance d'Inde. Le sucre préférentiel était importé à un taux de droit nul et à des prix garantis⁷².

Un prélèvement était perçu auprès des fabricants sur leur production de sucre A et B pour financer le régime qui était applicable au sucre, notamment les restitutions à l'exportation. Le prélèvement était différent s'il s'agissait du sucre A ou B, ce qui justifiait l'existence de deux quotas différents. Le prélèvement sur le sucre B était plus élevé que sur le sucre A⁷³. Le mécanisme de prélèvements permettait à l'Union européenne de prétendre que le régime sucrier était neutre pour le budget de la PAC. En plus des prélèvements, la politique était financée par les pénalisations financières perçues sur la production de sucre C qui n'était ni exportée ni reportée et sur les droits de douane perçus sur les importations de sucre. En revanche, le coût de l'exportation du sucre équivalent au sucre importé au terme de l'Accord Cotonou était considéré comme une aide au développement et donc à charge des contribuables.

L'autofinancement du régime sucrier était une illusion. Les revenus utilisés pour payer ces prélèvements étaient générés par les prix élevés que payaient les consommateurs. La politique était donc, au final, financée par les consommateurs. En 2000, la Cour des Auditeurs⁷⁴ estimait le coût de la politique sucrière à 6,5 milliards d'Euros⁷⁵. La prétendue neutralité budgétaire du régime lui a permis d'échapper à la réforme de la CAP de 1992, accordant des paiements compensatoires des réductions de prix de la plupart des cultures et à la réforme prévue par l'Agenda en 2000.

(Question à N. BEDNAR, Professeur d'Economie Européenne à l'Université Catholique de Louvain, 22 juillet 2013).

⁷² Règlement (CE) n° 1159/2003 de la Commission du 30 juin 2003 établissant, pour les campagnes de commercialisation 2003/2004, 2004/2005 et 2005/2006, les modalités d'application pour l'importation de sucre de canne dans le cadre de certains contingents tarifaires et accords préférentiels et modifiant les règlements (CE) n° 1464/95 et (CE) n° 779/96, <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷³ Union européenne – Sucre, Rapport de l'Organe d'appel, *supra* note 46.

⁷⁴ Les auditeurs font partie de la Cour des Comptes européenne (http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-auditors/index_fr.htm) (accès 27 juillet 2013)

⁷⁵ A. SCHMITZ, « The European Union's High-Priced Sugar-Support Regime », *o.c.*, p. 210

Chapitre 2. Les défenseurs du régime sucrier tel qu'établi par le règlement (CE) n° 1260/2001

Le précédent régime sucrier était farouchement défendu par les raffineurs européens, les cultivateurs de betteraves européens et les pays ACP. Le cumul des prix élevés, des quotas⁷⁶ et le caractère monopolistique de l'industrie^{77 78} garantissaient des marges bénéficiaires très élevées aux raffineurs⁷⁹.

En ce qui concerne les cultivateurs de betteraves, les prix minimaux très élevés de la betterave rendaient la culture de la betterave bien plus profitable qu'une autre culture.

Selon Oxfam, les objectifs utilisés par l'Union européenne pour justifier sa politique de subventionnement n'étaient pas atteints. Les quotas étaient attribués aux pays sur base de la taille de leur marché national et les prix garantis des betteraves étaient fixés pour toute l'Union européenne de sorte à permettre aux pays les moins efficaces de maintenir leur production, ce qui a entraîné une large production dans des pays ayant des coûts de production très élevés. Le régime ne permettait pas non plus le développement de régions moins favorisées de l'Union européenne, qui comptait seulement 20% de la production⁸⁰. Enfin, la protection des petites exploitations n'étaient pas assurées, toujours selon Oxfam. Les

⁷⁶ Les raffineurs n'avaient aucune raison de diminuer les prix puisqu'ils étaient capables de vendre l'entièreté de leur production aux prix élevés fixés et que les quotas les empêchaient d'augmenter leur production. (OXFAM, Briefing Paper No. 27, « The Great Eu Sugar Scam : How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world », *o.c.*, pp. 13-16.)

⁷⁷ Entre 1989 et 1999, le nombre d'industries de raffinage a diminué d'un tiers, résultat de concentrations. A la fin des années 1990, dans 8 des 14 pays producteurs de sucre, seule une entreprise de raffinage traitait l'ensemble du quota de betteraves. Il est intéressant de noter que cette concentration s'est accrue suite à la réforme de 2006. (*Ibid.*, pp. 13-16.)

⁷⁸ Lors de la campagne de commercialisation 1997-1998, les plus grands raffineurs européens étaient Agrana en Autriche (**100% des parts de marché**) ; Tirlmont en Belgique (**71%** des parts de marché) ; Danisco au Danemark et en Finlande (**100%**) des parts de marché ; Beghin-Say en France (**31%** des parts de marché) ; Südzucker en Allemagne (**41%** des parts de marché), HIS en Grèce (**100%** des parts de marché) ; Grencore en Irlande (**100%** des parts de marché) ; Eridania en Italie (**31%** des parts de marché) ; Cosun aux Pays-Bas (**62%** des parts de marché) ; DAI au Portugal (**100%** des parts de marché) ; Az. Ebro Agrícolas en Espagne (**80%** des parts de marché) ; Danisco en Suède (**100%** des parts de marché) et British Sugar au Royaume-Uni (**100%** des parts de marché). En 2004, quatre groupes de sociétés contrôlaient près de la moitié de la production de sucre de betterave en Europe : Südzucker (1/4 des quotas européens) ; Danisco ; Eridania Beghin-Say et British Sugar. (*Ibid.*, pp. 13-16.)

⁷⁹ Pour exemple, British Sugar bénéficiait, en 2004, d'une marge bénéficiaire de 20% alors que la marge bénéficiaire de British Foods group était de 6% en incluant le sucre mais s'élèverait seulement à 3,4% si les bénéfices de British Sugar avaient été exclus du calcul. Les industries utilisatrices de sucre estimaient que le prix d'intervention du sucre aurait pu être baissé de 16,5% sans entamer ni la viabilité des industries ni les revenus des agriculteurs. (*Ibid.*, pp. 15-16.)

⁸⁰ Il est intéressant de noter que, suite à la réforme de 2006, la culture de betterave a complètement cessé dans les régions les moins efficaces, notamment dans certains pays moins favorisés de l'Union européenne comme la Lituanie, la Slovaquie, la Bulgarie et le Portugal. (GROUPEMENT D'INTERET ECONOMIQUE AGROSYNERGIE, « Evaluation des mesures de la PAC relatives au secteur du sucre », Résumé succinct, décembre 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/index_en.htm (accès 17 juillet 2013), p.2).

prix de référence étaient bénéfiques à ces petites exploitations mais celles-ci n'étaient pas favorisées dans la distribution de quota, si bien que les larges exploitations recevaient la majorité du subventionnement⁸¹.

Chapitre 3. Effets du régime sucrier européen sur les pays en voie de développement

Cette partie a pour but l'analyse des effets du régime sucrier sur les pays en voie de développement⁸² avant la réforme de 2006.

Section 1. Variation des effets en fonction du pays en voie de développement pris en compte

L'agriculture constitue une part prédominante de l'économie des pays en voie de développement en termes de PIB, d'exportations et d'emploi. L'agriculture constitue également la promesse de la réduction de la pauvreté dans les régions rurales, qui comptent le plus de pauvres. Les bénéfices engendrés par l'agriculture ne se limitent pas aux industries agricoles et à leur personnel, l'agriculture est génératrice d'externalités positives diverses : investissements, système éducatif, système des soins de santé, réseau de transport etc.⁸³. Les objectifs de développement sont donc intimement liés à la prospérité de l'agriculture dans les pays en voie de développement, tandis que celle-ci est influencée par les politiques agricoles protectionnistes des pays développés.

Le régime sucrier européen n'a pas affecté tous les pays en voie de développement⁸⁴ de la même façon. Les producteurs compétitifs et qui ne bénéficiaient d'aucun accord d'accès

⁸¹ OXFAM, Briefing Paper No. 27, « The Great Eu Sugar Scam : How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world », *o.c.*, p. 17.

⁸² Nous n'examinerons pas la question de la définition d'un pays en voie de développement dans le cadre du présent travail. Nous nous contenterons d'employer le terme pour les pays que la littérature s'accorde à définir comme tels.

⁸³ G. YUSUF, « The Marginalisation of African Agricultural Trade and Development : a case study of WTO's efforts to cater to african agricultural trading interests particularly cotton and sugar », *African Journal of International and Comparative Law*, 2009, pp. 213-239.

⁸⁴ Le Brésil et l'Afrique du Sud sont souvent qualifiés de « *pays émergents* ». La distinction entre « *pays en voie de développement* » et « *pays émergent* » ne fait pas l'objet du présent travail. L'approche de l'étude se concentre sur les effets de la politique européenne sucrière sur la population rurale, que ce soit dans un pays en voie de développement ou dans un pays émergent. Souvent d'ailleurs, la population rurale ne profite pas ou très peu du développement dans les pays émergents. Nous entendons donc inclure le Brésil et l'Afrique du Sud quand nous parlons de « *pays en voie de développement* ».

préférentiel (Brésil⁸⁵, Thaïlande, Colombie, Cuba, Afrique du Sud) étaient les grands perdants de la politique européenne en matière de sucre.

En effet, premièrement, les tarifs douaniers élevés décourageaient les importations de sucre au sein du marché de l'Union, déjà saturé. De plus, l'Union européenne faisait régulièrement usage de la clause de sauvegarde, prévue à l'article 5 de l'AA, qui permet d'imposer un droit d'importation supplémentaire lorsque le prix mondial tombe en dessous d'un niveau fixé. Deuxièmement, les exportations subventionnées de sucre de l'Union européenne vers des pays tiers contribuaient à diminuer les possibilités d'exportations de ce groupe de pays. Ces subventions ne touchaient pas que le sucre en tant que tel mais également les produits contenant de sucre et de ce fait gênaient le développement d'industrie à plus haute valeur ajoutée que la production de sucre brut⁸⁶. Enfin, la mise à disposition des surplus de production européens, bénéficiant de subventionnement croisé, contribuaient à diminuer le prix mondial du sucre⁸⁷, rendant les exportations de sucre de ces pays moins lucratives⁸⁸.

L'impact du régime sucrier européen sur les pays en voie de développement bénéficiant d'accès préférentiel, au titre du Protocole Sucre en ce qui concerne les pays ACP et au titre de l'initiative Tout Sauf les Armes (TSA) pour les Pays les Moins Avancés (PMA), était plus nuancé. Ces pays qui avaient (et ont toujours) un accès privilégié au marché européen pâtissaient eux aussi d'une diminution des exportations vers certains pays tiers au profit des exportations européennes⁸⁹ et d'un prix mondial diminué par le *dumping*⁹⁰ des surplus de production européens sur le marché mondial. En revanche, les prix européens trois fois supérieurs aux prix mondiaux dont ils bénéficiaient pour un certain volume de leurs exportations, ont permis à certains pays d'avoir une industrie sucrière sans être compétitifs, de stimuler les investissements et de manière plus générale de profiter d'une marge bénéficiaire importante.

⁸⁵ L'utilisation d'une partie de la culture de canne à sucre pour la production de bioéthanol a constitué un avantage pour le Brésil sur ses compagnons d'infortune. (T. G. SCHMITZ, J.L. SEALE JR., P. J. BUZZANELL, « Brazil's Domination of the World Sugar Market », *o.c.*, p. 123.).

⁸⁶ L'industrie naissante de friandises au Swaziland a notamment fait les frais de ces subventions. (OXFAM, Briefing Paper No. 27, « The Great EU Sugar Scam. How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world », *o.c.*, p. 2.).

⁸⁷ En 2001, on estimait que l'impact de la politique sucrière européenne sur les prix mondiaux était plus élevé que l'impact de l'ensemble des politiques sucrières des autres pays du monde combinées, y compris celle des Etats-Unis. On estime que la politique sucrière européenne dépréciait les prix mondiaux d'environ 20%. (A. SCHMITZ, « The European Union's High-Priced Sugar-Support Regime », *o.c.*, p. 193).

⁸⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁹ Par exemple, l'Union européenne a exporté, en 2003, 770 000 tonnes de sucre blanc en Algérie et 150 000 tonnes au Nigéria au détriment des producteurs africains. (*Ibid.*, p. 2.)

⁹⁰ Le dumping est ici entendu dans le sens d'une « vente à des prix inférieurs aux coûts de production ».

Cependant, ces accords d'accès préférentiels ont montré leurs faiblesses. Premièrement, ils ne concernaient que des volumes d'exportation restreints. Deuxièmement, cet accès n'était accordé que pour le sucre brut, empêchant de générer la valeur ajoutée de la production de sucre blanc et de produits contenant du sucre. Troisièmement, les pays signataires bénéficiaient de manière très inégale des accords d'accès préférentiel, ce sont parfois les pays les plus pauvres qui étaient exclus des préférences. Et enfin, ces accords ont créé une certaine dépendance vis-à-vis du marché européen, mettant en péril l'industrie sucrière lors des réformes des accords.

Section 2. Les accords d'accès préférentiel

L'Union européenne a longtemps invoqué ces accords d'accès préférentiel pour réfuter les critiques de restriction à l'accès du marché européen. Si l'existence de ces accords était bien réelle, les bénéfices engendrés ne suffisaient pas à contrebalancer les effets négatifs du régime sucrier européen : il n'y avait que très peu d'importations réalisées en marge de ces accords d'accès préférentiel⁹¹ et les accords ne permettaient l'importation que d'un volume réduit de sucre⁹².

§1. Le Protocole Sucre de l'Accord Cotonou

Le Protocole Sucre est le fruit de l'histoire. Le Royaume-Uni assurait l'accès libre au sucre brut des pays du Commonwealth et a posé le maintien de cet accès comme condition à son entrée dans l'Union européenne. L'Accord de Cotonou était le successeur de l'Accord de Lomé. L'Accord de Lomé accordait un accès préférentiel aux pays ACP et une assistance au développement. L'Accord de Lomé accordait le libre accès aux produits des pays ACP sans exiger de réciprocité, excluant toutefois les produits qui auraient pu interférer avec des politiques domestiques tel que la PAC. Ces produits (banane, sucre, riz et rhum), dont l'accès était limité par des quotas, faisaient l'objet de Protocoles distincts.

Le Protocole Sucre était l'expression des relations privilégiées qu'entretenaient les pays européens avec leurs anciennes colonies. Il était également l'expression de la particularité du

⁹¹ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the 'Everything But Arms' Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries », UNCTAD/DITC/COM/2004/6, April 2005, http://unctad.org/en/Docs/ditcom20046_en.pdf (accès 24 juillet 2013), p. 7.

⁹² Depuis l'accession de la Finlande à l'Union européenne, l'Union européenne s'était également engagée à importer 79 000 tonnes de Cuba et du Brésil de sucre brut au titre d'arrangement de la nation la plus favorisée. Ce sucre faisait l'objet de droits d'importation réduits et son prix était librement négocié (il ne bénéficiait pas du prix garanti). (*Ibid.*, p. 8).

sucre qui faisait l'objet d'accords spécifiques. En 2004, le Protocole Sucre permettait l'accès préférentiel au marché européen aux prix européens à dix-sept pays des septante-sept pays ACP pour quelques 1,6 millions de tonnes de sucre brut par an⁹³. Cependant, cinq pays (Maurice, Fidji, la Guyane, Swaziland et Jamaïque) se partageaient 80% des bénéfices de l'accord. Maurice était le grand gagnant du Protocole Sucre, il bénéficiait à lui seul d'un tiers du quota tandis que les îles Fiji et la Guyane se partageaient un autre quart du quota. Seulement cinq des Pays les Moins Avancés (PMA) (Madagascar, Malawi, Mozambique, Tanzanie et Zambie) bénéficiaient d'un accès préférentiel via le protocole Sucre ou d'autres accords d'accès préférentiels. Ensemble, ils se partageaient seulement 4% des bénéfices dérivant de ces accords⁹⁴. Certains autres PMA ont été exclus des accords pendant longtemps (Soudan, Ethiopie et Sénégal).

Certains des pays ACP étaient très dépendants de leurs exportations sur le marché européen. Les îles Fiji, la Guyane et un bon nombre d'îles des Caraïbes exportaient environ 60% de leur production vers l'Union européenne. L'île Maurice était encore plus dépendante, elle exportait plus de 90% de sa production vers l'Union européenne. Ces pays n'étaient pas compétitifs, ils avaient des coûts de production très élevés^{95 96}.

Le Protocole Sucre, tel qu'appliqué en 2004, soulevait quatre problèmes majeurs. Premièrement, les PMA étaient lésés dans l'attribution des quotas⁹⁷. Deuxièmement, le Protocole ne visait que le sucre brut, réservant les processus les plus générateurs de valeur ajoutée, la transformation en sucre blanc et la production de produits contenant du sucre, aux marchés européens. Troisièmement, le caractère à durée indéterminée du Protocole Sucre a institué une dépendance à long terme vis-à-vis du sucre, au détriment des initiatives de diversification. Enfin, le protocole sucre se révélait inefficace dans le transfert de ressources. Les prix hautement rémunérateurs pratiqués sur le marché européen rapportaient aux pays

⁹³ Suite à l'expiration en 2007 de la dispense consentie à l'Union européenne par l'OMC permettant à l'Union européenne d'accorder un accès préférentiel au sucre des pays ACP, l'Union européenne a unilatéralement mis fin au Protocole Sucre. Le Protocole Sucre a été remplacé par un Accord de Partenariat Economique. (COMMISSION EUROPEENNE, « Restructuration de la Production de Sucre », http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/sugar_protocol_fr.htm).

⁹⁴ OXFAM, Briefing Paper No. 70, « A Sweeter Future ? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in southern Africa », November 2004, <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013), pp. 10-11.

⁹⁵ Plus du double des coûts de productions des pays ACP les plus efficaces (Swaziland, Zambie et Malawi). (OXFAM, Briefing Paper No. 61, « Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries », March 2004, <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013), p. 39.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 39.

⁹⁷ Pour exemple, le Malawi dispose d'un quota équivalent à 5% du quota attribué à l'île Maurice alors que le Malawi est plus pauvre que l'île Maurice. (*Ibid.*, p. 40).

ACP quelques 433 millions d'euros par an alors que l'exportation d'un montant de sucre équivalent au sucre importé des pays ACP coûtait quelques 800 millions d'euros aux contribuables européens. Cela revenait à faire payer presque 2 euros aux contribuables européens pour chaque euro gagné par les pays ACP au titre du protocole sucre⁹⁸.

En septembre 2007, l'Union européenne a unilatéralement mis fin au Protocole Sucre afin d'inclure le sucre dans les Accords de Partenariat Economique (APE) en conformité avec les règles de l'OMC⁹⁹. Il en sera discuté plus longuement dans la partie 6 concernant la réforme¹⁰⁰.

§2. *L'Accord Union européenne – Inde*

L'accord Union européenne - Inde octroyait un traitement similaire à celui dont bénéficiaient les pays ACP, c'est-à-dire des importations libres de tout droit de douane et à un prix garanti, pour un volume de 10 000 tonnes de sucre par an¹⁰¹. L'Accord Union européenne – Inde a été transformé en Accord de Partenariat Economique en même temps que le Protocole Sucre¹⁰².

§3. *L'initiative Tout Sauf les Armes (TSA)*

En 2001, la Commission a proposé d'offrir un accès sans quota ni droit d'importation aux quarante-neuf PMA au titre de son initiative TSA dans le cadre des Objectifs Millénaires pour le Développement. Certains des PMA n'étaient pas des producteurs particulièrement compétitifs, les accès préférentiels devaient donc leur permettre de profiter des prix élevés pratiqués sur le marché européen afin de stimuler les investissements, et permettre à ces PMA de devenir à terme compétitifs. Si certains de ces PMA étaient des exportateurs de sucre importants sur la scène internationale, dans l'ensemble, ils étaient des importateurs nets¹⁰³.

L'initiative TSA, si elle avait été appliquée dans sa forme originelle, aurait dû permettre aux cinq PMA qui bénéficiaient déjà de quota d'importation sous le Protocole Sucre d'augmenter leurs exportations vers l'Union européenne et de créer de nouvelles opportunités pour ceux

⁹⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁹⁹ COMMISSION EUROPEENNE, « Restructuration de la Production de Sucre », *o.c.*

¹⁰⁰ Partie 6, Chapitre 2. Section 2.

¹⁰¹ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the 'Everything But Arms' Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries », *o.c.*, p. 8.

¹⁰² INTERNATIONAL SUGAR ORGANIZATION, « Impact of the EU Sugar Reform on the Beet Processing Sector », March 2010,

<http://www.oecd.org/agriculture/44831929.pdf> (accès 24 juillet 2013), p. 7.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 4.

qui en étaient exclus jusque-là (notamment l’Ethiopie, le Soudan et le Bangladesh).¹⁰⁴ L’Initiative TSA n’adressait, par contre, pas le problème des droits d’importation élevés sur le sucre raffiné et les produits contenant du sucre¹⁰⁵.

Suite à un lobbying intensif, l’initiative a été postposée jusqu’en 2009 pour le sucre, le riz et les bananes¹⁰⁶. Jusqu’en 2009, les PMA se voyaient donc attribuer un quota d’importation, augmenté de 15% chaque année jusqu’à atteindre 197 355 tonnes en 2009¹⁰⁷. Il faut noter que les augmentations de quotas d’importation se sont fait grâce à des coupes dans les quotas ACP et non dans les quotas européens. Ceci a fait dire à Oxfam que cette mesure avait « *volé les pauvres pour donner aux très pauvres* »¹⁰⁸.

Table 1.1: Tariffs and quotas for EBA sugar

July/June year	Tariffs on non-quota sugar	Quotas in tonnes white sugar equivalent (w.s.e)
2001/2002	full duty	74,185
2002/2003	full duty	85,313
2003/2004	full duty	98,110
2004/2005	full duty	112,827
2005/2006	full duty	129,751
2006/2007	20% duty reduction	149,213
2007/2008	50% duty reduction	171,595
2008/2009	80% duty reduction	197,335

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the ‘Everything But Arms’ Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries »¹⁰⁹.

¹⁰⁴ OXFAM, Briefing Paper No. 27, « The Great EU Sugar Scam. How Europe’s sugar regime is devastating livelihoods in the developing world », *o.c.*, p. 26.

¹⁰⁵ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the ‘Everything But Arms’ Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries », *o.c.*, p. 9.

¹⁰⁶ Aujourd’hui, le sucre et le riz sont importés sans quota ni droits d’importations au sein de l’Union européenne. (COMMISSION EUROPEENNE, « EBA : end of transitional quotas for sugar and rice », Brussels, October 2009 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc_144966.pdf).

¹⁰⁷ Jusqu’en 2009, les PMA qui souhaitaient exporter du sucre brut sous l’initiative TSA devaient s’inscrire devant le Groupe de Travail du TSA pour le Sucre. Le total du quota TSA était réparti entre les pays selon la formule suivante :

- 1/3 du quota total était distribué en parts égales entre tous les pays inscrits
- 1/3 était attribué au *pro rata* du volume de sucre produit lors de la dernière récolte de septembre/octobre
- 1/3 était attribué au ratio inverse du PIB par habitant

Le quota augmente de 15% chaque année mais l’inscription de nouveaux pays et la formule utilisée provoquent une augmentation variable selon les pays.

(UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the ‘Everything But Arms’ Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries », *o.c.*, p. 17.

¹⁰⁸ OXFAM, Briefing Paper No. 61, « Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries », *o.c.*, p. 32.

¹⁰⁹ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the ‘Everything But Arms’ Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries », *o.c.*, p. 8.

En 2004, des cinquante PMA, trente-cinq étaient importateurs nets et seulement quatorze¹¹⁰ étaient en mesure d'augmenter de façon significative leur production de sucre. Cependant, pour l'année commerciale 2003-2004, cinq¹¹¹ d'entre eux ne bénéficiaient d'aucun quota.

En 2004, les PMA pouvaient exporter un volume de sucre équivalent à 1% de la consommation annuelle de sucre en Europe^{112 113}. Oxfam a estimé les coûts de ces restrictions pour l'année 2004 à 38 millions de dollars pour le Mozambique et 32 millions de dollars pour le Malawi.

Les effets de l'initiative TSA ont varié amplement selon les pays considérés. Deux groupes peuvent être distingués. Pour le premier, composé de l'Ethiopie, la Tanzanie, le Népal et le Burkina Faso, les exportations effectuées sous le régime TSA représentaient en 2004 un pourcentage important de l'ensemble de leurs exportations. L'Ethiopie effectuait, en 2004, un tiers de ses exportations sous le régime d'accès préférentiel TSA. Le reste de ses exportations ne bénéficiait d'aucun accès préférentiel. La Tanzanie bénéficiait de l'initiative TSA pour la moitié de ses exportations, l'autre moitié bénéficiant d'autres accords d'accès préférentiel. Presque l'entièreté des exportations du Népal et du Burkina Faso se faisait dans le cadre de l'initiative TSA. Une large partie des exportations de ce groupe dépendait de l'initiative TSA, ses pays étaient donc largement dépendants des prix élevés pratiqués sur le marché européen, *a fortiori* parce que seul la Tanzanie bénéficiait d'autres accords d'accès préférentiels¹¹⁴.

Le deuxième groupe, composé du Soudan, du Malawi, de la Zambie, du Bangladesh et du Mozambique, étaient nettement moins dépendant de l'initiative TSA. Ce n'est pas surprenant parce que quatre d'entre eux, le Soudan, le Malawi, la Zambie et le Mozambique, comptent parmi les producteurs les plus compétitifs, leur niveau d'exportation dépassait donc largement les quotas TSA. Malgré cette dépendance plus faible vis-à-vis de l'initiative TSA, les prix européens gardaient une certaine importance pour ce groupe de pays. Etant donné que le prix

¹¹⁰ Bangladesh, Burkina Faso, République Démocratique du Congo, Ethiopie, Madagascar, Malawi, Mozambique, Myanmar, Népal, Sénégal, Soudan, Tanzanie, Ouganda et Zambie. (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the 'Everything But Arms' Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries », *o.c.*, p. 15.)

¹¹¹ République Démocratique du Congo, Madagascar, Myanmar, Sénégal et Ouganda. (*Ibid.*, p. 15)

¹¹² OXFAM, Briefing Paper No. 61, « Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries », *o.c.*, p. 2.

¹¹³ Oxfam insiste en illustrant ce chiffre : « Cela signifie qu'un groupe de 49 pays les plus pauvres ont le droit d'exporter en Europe l'équivalent de 3 jours de consommation de sucre sur un an. Le Mozambique et l'Ethiopie, deux des pays les plus pauvres, sont autorisés ensemble à exporter 25 000 tonnes en 2004. Quinze des plus grosses exploitations sucrières du Norfolk produisent plus que ça. » (*Ibid.*, p. 2.)

¹¹⁴ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the 'Everything But Arms' Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries », *o.c.*, pp. 20-21.

sur le marché européen était trois fois supérieur au prix mondial, malgré que les exportations TSA ne représentaient que 10% du volume d'exportations de sucre du Soudan, elles étaient chiffrées, en termes de valeur, à 25% des revenus des exportations¹¹⁵.

Cependant, outre les bénéfices découlant des exportations, l'initiative TSA avait aussi l'avantage de stimuler les investissements en vue de profiter des prix européens hautement rémunérateurs. On peut observer que le Bangladesh, la Tanzanie et le Mozambique ont vu les investissements étrangers directs augmenter suite à l'annonce de l'initiative TSA en 2001. Des investisseurs thaïlandais ont investi au Bangladesh tandis que des investisseurs mauriciens ont investi en Tanzanie et au Mozambique. La décision mauricienne n'a rien d'étonnant puisque les coûts de production sont plus faibles en Tanzanie et au Mozambique par rapport à l'île Maurice. En revanche, la décision thaïlandaise peut surprendre étant donné que les coûts de production au Bangladesh sont plus élevés qu'en Thaïlande. Cependant, cette décision s'explique par la perspective d'un accès au marché européen aux prix européens sans droits d'importation ni quota dès 2009, dont ne bénéficie pas la Thaïlande. L'île Maurice n'en bénéficie pas non plus, elle a donc doublement intérêt à investir en Tanzanie et au Mozambique¹¹⁶. L'initiative TSA a donc contribué à la croissance des marchés du sucre des PMA avant que l'accès au marché de l'Union européenne ne soit complètement libéré.

Il faut cependant apporter trois nuances à cette affirmation. Premièrement, tous les pays bénéficiaires de l'initiative TSA n'ont pas vu les investissements étrangers augmenter en proportion égale. Deuxièmement, les investissements étrangers ont souvent été réalisés de pair avec une modification du marché. Celle-ci s'est traduite parfois en une libéralisation, parfois au contraire en une protection du marché. Cette dernière possibilité a été adoptée en Tanzanie, au Mozambique et au Bangladesh afin de protéger les investissements pendant le temps d'adaptation nécessaire avant que l'industrie ne soit pleinement compétitive. Le Mozambique a pour cela dû résister à une pression intense du FMI¹¹⁷. Enfin, les investissements présentent le risque d'un rapatriement des bénéfices dans le pays investisseurs et d'une mauvaise distribution des revenus dans le pays dans lequel les investissements sont réalisés. Les

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁷ Le FMI a affirmé donner les mêmes conseils aux pays riches et aux pays en voie de développement, omettant de souligner que les pays développés n'étaient pas tenus par les conditions aux emprunts comme le sont les pays en voie de développement. (OXFAM, Briefing Paper No. 27, « The Great EU Sugar Scam. How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world », *o.c.*, p. 12)

investissements étrangers doivent donc être subtilement réalisés afin que la population des PMA bénéficie réellement de l'expansion de la production de sucre¹¹⁸.

Aujourd'hui, les PMA peuvent exporter leur sucre vers l'Union européenne sans quota ni droit d'importation. La réforme de 2006 a diminué les prix de soutien mais les prix européens sont restés élevés suite à la forte hausse des prix mondiaux. En revanche, il n'y plus de grand écart entre les prix européens et les prix mondiaux, il y a donc moins d'incitant à privilégier le marché européen à d'autres marchés. En conséquence, les accords préférentiels sont moins avantageux.

Partie 4. Le différend Sucre

Avant de commencer l'analyse du différend, il est intéressant de noter que les parties au litige n'ont rien de surprenant. L'Australie, le Brésil et la Thaïlande qui sont les parties plaignantes comptent parmi les pays aux coûts de production les plus bas et ne font pas l'objet de mesures de soutien. Ils faisaient tous les trois partie des pays les plus sévèrement touchés par l'ancien régime sucrier européen et sont, aujourd'hui, les grands bénéficiaires de la réforme. De l'autre côté, et malgré des coûts de production très élevés, l'Union européenne était un exportateur net de sucre blanc avant la réforme grâce aux subventions à l'exportation. L'Union européenne représentait le marché du sucre comptant le plus de distorsions au monde.

Chapitre 1. Niveau d'engagement de l'UE

Comme nous l'avons vu dans la partie 1¹¹⁹, les Etats se sont engagés à ne pas octroyer de subventions à l'exportation au-delà des seuils établis par produit dans leur liste¹²⁰. Il est donc essentiel de déterminer le niveau d'engagement de l'Union européenne avant de pouvoir se prononcer sur la conformité des subventions octroyées. L'Union européenne soutenait que le seuil fixé était plus élevé que celui avancé par les plaignants. Son engagement aurait été exprimé en deux parties : la liste et la note de bas de page qui, selon l'Union européenne, avait pour effet d'augmenter le seuil prévu dans la liste. Le Groupe spécial, suivi de l'Organe d'appel ont donc eu pour tâche d'interpréter la note de bas de page 1 et de déterminer si elle avait pour conséquence d'augmenter les quantités de sucre que l'Union Européenne était habilitée à subventionner à l'exportation en conformité avec l'AA.

¹¹⁸ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the 'Everything But Arms' Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries », *o.c.*, pp. 23-24.

¹¹⁹ Partie 1, Chapitre 3, Section 2.

¹²⁰ L'Union européenne s'est engagée à limiter les subventions à l'exportation pour le « Sucre » à la quantité de 1 273 500 tonnes. A côté du terme « Sucre » figure un appel de note 1.

Section 1. La note de bas de page sucre ACP/Inde

Pour pouvoir accorder des subventions à l'exportation, un Etat membre doit remplir trois conditions : (1) il faut que le produit auquel est accordé la subvention soit présent dans sa Liste, (2) il faut que l'Etat membre ait pris un engagement de réduction des subventions à l'exportation accordée à ce produit et (3) il faut que cet engagement satisfasse, au terme de la période de mise en œuvre, les pourcentages de réduction exigés à l'article 9.2(b)(iv) de l'AA.

L'Union Européenne a inscrit ses niveaux d'engagements en ce qui concerne le sucre, aussi bien en termes de dépenses budgétaires qu'en termes de quantités, dans la Section II, Part IV de sa liste. L'Union Européenne ne contestait pas, qu'au regard de cette seule liste, les paiements contestés (subventions à l'exportation de sucre d'une quantité équivalente au sucre importé des pays ACP et d'Inde) dépassaient ses engagement. Cependant, l'engagement de l'Union Européenne était accompagné d'une note de bas de page qui, selon l'Union Européenne, constituait une des deux composantes de l'engagement de l'Union Européenne et, de ce fait, augmentait la quantité qu'elle pouvait subventionner à l'exportation.

La note de bas de page spécifiait « *A l' exclusion des exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde concernant lesquelles l'Union européenne n'a pas pris d'engagement de réduction. La moyenne des exportations sur la période allant de 1986 à 1990 s'est élevée à 1,6 million de tonnes* »¹²¹. Selon l'Union Européenne, la première phrase confirmait que des exportations d'un montant « équivalent » de sucre ACP/Inde n'étaient pas incluses dans les quantités et les dépenses indiquées dans sa Liste. La deuxième phrase, indiquant la moyenne des exportations de sucre « équivalent » ACP/Inde pendant la période de base 1986-1990, aurait fonctionné comme la Liste, en établissant un plafond des subventions^{122 123}.

Cette interprétation de la note se basait sur la connaissance présumée des parties à la négociation du cycle de l'Uruguay. L'Union Européenne soutenait qu' « *il était connu de toutes les parties, à l'époque, que l'Union Européenne n'accordait pas de subventions à l'exportation uniquement pour la réexportation de sucre provenant initialement des pays*

¹²¹ Union Européenne - Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, *supra* note 63, §7.107.

¹²² *Ibid.*, §7.110.

¹²³ Les auteurs présumant que l'Union Européenne n'a pas exclu le sucre ACP/Inde en tant que tel de ses engagements mais uniquement le sucre « équivalent » parce qu'elle savait que l'AA ne permettait pas d'exclure un sous-catégorie de ses engagements de réduction. (B. HOEKMAN, R. HOWSE, « EC-Sugar », *o.c.*, p.161.)

ACP /d'Inde, mais accordait des subventions à l'exportation pour une quantité équivalente à ces exportations »^{124 125}.

L'Organe d'Appel, tout comme le groupe spécial, ne s'est pas laissé convaincre par cette interprétation reposant la connaissance présumée par les autres Membres de l'OMC des pratiques de l'Union Européenne en matière de subventions à l'exportation¹²⁶.

La doctrine¹²⁷ approuve l'analyse du Groupe spécial et de l'Organe d'appel, qu'elle considère conforme à la Convention de Vienne sur le Droit des Traités¹²⁸. L'interprétation de l'Union Européenne se fondant sur la connaissance présumée des parties à la négociation est également contraire aux principes de transparence promus par l'OMC et nécessaires à sa légitimité. L'engagement des Etats membres en ce qui concerne les subventions à l'exportation conditionne le degré de compétitivité sur le marché mondial. Ces données doivent être accessibles à tous les acteurs économiques, et pas seulement aux parties à la négociation¹²⁹.

L'Union Européenne soutenait que la deuxième phrase de la note contenait l'engagement de l'Union Européenne de limiter leur subventionnement des exportations de sucre au plus faible

¹²⁴ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, *supra* note 46, §176.

¹²⁵ L'Union Européenne se référait à deux documents pour supporter ses allégations : une lettre datée du 4 mars 1992, dans laquelle elle avait indiqué qu'elle « *n'avait pas inclus le volume du sucre correspondant à leurs importations de sucre provenant des pays ACP* » et un mémoire de l'Australie daté du 31 janvier 1994 qui décrivait la note de bas de page 1 comme visant « *les restitutions directes à l'exportation correspondant aux importations communautaires de sucre provenant des pays ACP et d'Inde* ». (*Ibid.*, §178).

¹²⁶ L'Organe d'Appel s'est d'ailleurs demandé pourquoi l'Union Européenne n'avait pas jugé bon de reprendre le libellé utilisé dans la lettre écrite antérieurement à la rédaction de la note de bas de page ou d'employer un libellé montrant clairement que les exportations visées étaient celles équivalentes en volume au sucre importé des pays ACP et d'Inde. (*Ibid.*, §182)

¹²⁷ B. HOEKMAN, R. HOWSE, « EC-Sugar », *o.c.*, p.162 ; X, « WTO Case Review 2005 », *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 2006, pp. 292-294 ; S.J. POWELL, A. SCHMITZ, « The Cotton and Sugar Subsidies Decisions : WTO's Dispute Settlement System Rebalances the Agreement on Agriculture », *o.c.*, pp. 317-318.

¹²⁸ Convention de Vienne sur le Droit des Traités, art. 31 et 32, <http://untreaty.un.org>. L'article 32 de la Convention de Vienne permet de faire appel aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu mais uniquement dans le but de confirmer le sens résultant de l'article 31 (règle générale d'interprétation) soit lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens de la disposition ambigu ou obscur ou amène à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable. On ne peut pas considérer que la phrase « *à l'exclusion des exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde concernant lesquelles l'Union Européenne n'a pas pris d'engagement de réduction* » ait un sens ambigu ou obscur. La question du résultat absurde ou déraisonnable est plus compliquée. On pourrait soutenir qu'une interprétation de la note de bas de page qui amènerait à une violation de l'AA est absurde ou déraisonnable. Cependant, le recours aux travaux préparatoires et aux circonstances de la rédaction de la note ne permet pas de la sauver puisqu'une limitation des subventions à une quantité de 1,6 millions de tonnes viole les engagements de réduction qu'a pris l'Union Européenne dans l'AA. Il n'y avait donc aucune raison pour que l'Organe d'appel fasse recours à l'article 32 de la Convention de Vienne pour interpréter la note.

¹²⁹ B. HOEKMAN, R. HOWSE, « EC-Sugar », *o.c.*, pp. 163-164.

des deux niveaux – leurs importations provenant des pays ACP et d’Inde ou 1,6 million de tonnes¹³⁰.

A nouveau, l’Organe d’appel a suivi le Groupe spécial. L’Organe d’appel a jugé que la référence à la moyenne des ces exportations pendant la période de base ne conduisait pas nécessairement à inférer l’engagement de l’Union Européenne de limiter le subventionnement à ce niveau, en particulier lorsque la première phrase dit que l’Union Européenne n’a pas pris « *d’engagements de réduction* ».

La pratique de l’Union Européenne d’accorder des subventions pour des exportations équivalentes à leurs importations des pays ACP et d’Inde ne permettait pas non plus d’inférer qu’elle agissait conformément à un engagement qui aurait été contenu dans la deuxième phrase de la note. En effet, pour démontrer l’existence d’une règle coutumière, il est nécessaire de démontrer le sentiment de se conformer à une règle de droit –*opinio juris*-. Cet élément manquait en l’espèce¹³¹.

L’Organe d’appel a également confirmé le bien-fondé de la référence du Groupe spécial à la pratique de l’Union Européenne en matière de notification au Comité de l’agriculture de l’OMC. Si la note de bas de page 1 contenait bel et bien un engagement en matière de subventions à l’exportation pour les exportations de sucre équivalentes à leurs importations effectives en provenance des pays ACP et d’Inde ou à 1,6 million de tonnes, l’Union Européenne aurait, conformément à ses habitudes, notifié au Comité de l’agriculture, tout au long de la période de mise en œuvre de l’AA, ce qu’il en était du respect de cet engagement¹³².

Section 2. Conformité de la note de bas de page au regard de l’AA

Une fois établi que l’objectif de la note de bas de page 1 était d’exclure les subventions à l’exportation du sucre des pays ACP et d’Inde de ses engagements de réduction, il restait à démontrer que cette exemption violait l’AA.

Tout d’abord, comme nous l’avons mentionné précédemment, les engagements en matière de subventions à l’exportation doivent être spécifiés à la fois en termes de dépenses budgétaires et de quantités. Donc, même si le Groupe spécial et l’Organe d’appel avaient souscrit à

¹³⁰ Union Européenne- Subventions à l’exportation de sucre, Rapport de l’Organe d’appel, *supra* note 46, §181.

¹³¹ B. HOEKMAN, R. HOWSE, « EC-Sugar », *o.c.*, p.163.

¹³² Union Européenne- Subventions à l’exportation de sucre, Rapport de l’Organe d’appel, *supra* note 46., §187.

l'interprétation que donnait l'Union Européenne de la note de bas de page 1, elle n'aurait pas été conforme à l'AA puisqu'aucun engagement budgétaire n'y était pris.

De manière plus fondamentale, la note de bas de page rentrait dans le champ d'application de l'Article 9 :1 de l'AA¹³³ et devait donc faire l'objet d'engagement de réduction. En ce sens, la note de bas de page violait l'Article 9 :1 de l'AA.

Section 3. Hiérarchie entre la Liste d'un Etat membre et l'Accord sur l'Agriculture

L'Union Européenne a tenté de se soustraire de ses obligations contractées dans l'AA en invoquant sa liste. Elle soutenait qu'il n'existait pas de hiérarchie entre l'AA et la Liste d'un Etat membre. L'Organe d'appel a réfuté cette interprétation. L'Article 8 de l'AA stipule qu'un Membre ne peut accorder de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité avec l'Accord sur l'Agriculture et avec les engagements qui sont spécifiés dans leur Liste. C'est donc le respect des deux dispositions qui est exigé. L'Organe d'appel soutient que, puisque le respect de l'AA est obligatoire, les engagements spécifiés dans la Liste d'un Membre doivent être en conformité avec l'AA.

Cette règle, qui contredit l'Article 19 de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités¹³⁴, a été incorporée dans l'Article XVI : 5 de l'Accord sur l'OMC. En tant que *lex specialis*, cette règle prime sur la Convention de Vienne. De plus, une procédure spécifique, prévue à l'Article IX : (3) à (5) du même accord, doit être observée pour qu'un Membre puisse s'écarter de ses obligations contractées dans le cadre du Droit de l'OMC. En conséquence, même si la note de bas de page avait été acceptée par les parties à la négociation comme le soutient l'Union Européenne, *quod non*, ceci ne permettrait pas de l'affranchir de la procédure prévue par l'Article IX de l'Accord sur l'OMC, qui, de plus, n'est applicable qu'aux situations exceptionnelles¹³⁵.

Enfin, l'Organe d'appel a rejeté l'argument de l'Union Européenne qui développait que la note de bas de page 1, ayant été négociée avec leurs partenaires dans le cadre des négociations, faisait partie du Traité ratifié par les parties. L'Organe d'appel a suivi le Groupe

¹³³ *Ibid.*, §201.

¹³⁴ L'art. 19 de la Convention de Vienne stipule qu' « Un Etat (...) peut formuler une réserve à un Traité à moins que a) la réserve ne soit interdite par le traité ; b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a) et b), la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité ».

¹³⁵ B. HOEKMAN, R. HOWSE, « EC-Sugar », *o.c.*, p. 170.

spécial et a conclu qu'aucun élément de preuve ne permettait d'établir que les parties aux négociations avaient consenti aux écarts de l'Union Européenne par rapport à l'AA¹³⁶.

En conclusion, l'Organe d'appel n'a pas souscrit à l'opinion du Groupe spécial selon laquelle la note de bas de page 1 n'avait aucun effet juridique mais le rejoint sur la conclusion qu'elle n'a pas pour effet juridique d'accroître ou de modifier d'une autre manière les engagements de l'Union Européenne spécifié dans sa Liste¹³⁷.

Chapitre 2. L'UE exporte-t-elle du sucre subventionné en quantités qui dépassent le niveau de leur engagement ?

L'article 10 :3 de l'AA opère un renversement partiel de la charge de la preuve. Si les plaignants parviennent à démontrer que l'Union Européenne exporte du sucre en quantités qui excèdent son niveau d'engagement, l'Union Européenne sera présumée accorder des subventions à l'exportation pour les parties excédentaires, à moins qu'elle ne parvienne à prouver le contraire. L'objectif de cette disposition est de faire en sorte que les Etats membres soient en mesure d'établir qu'ils respectent leurs engagements en matière de quantités au titre des articles 3 :3 et 8 de l'AA¹³⁸. En l'occurrence, les plaignants ont apporté la preuve *prima facie* selon laquelle, depuis 1995, l'Union Européenne, exportait du sucre en quantités dépassant son niveau d'engagement^{139 140}.

En ce qui concerne le sucre ACP/ Inde, l'Union Européenne ne niait pas qu'il bénéficiait du même niveau de subvention à l'exportation que les sucres A et B. Le Groupe spécial a conclu que ces subventions à l'exportation étaient soumises à des engagements de réduction en vertu de l'article 9.1 a) de l'AA. Les trois éléments étaient remplis : (1) les paiements étaient effectués par le gouvernement, (2) les paiements étaient directement attribués aux producteurs de sucre européens et (3) les paiements étaient conditionnés à l'exportation.

La question du sucre C était plus complexe. Le sucre C ne bénéficiait ni des restitutions à l'exportation ni des prix de soutien, puisque le sucre ne pouvait pas être écoulé sur le marché européen. Néanmoins, les parties plaignantes alléguaient que le sucre C faisait lui aussi l'objet de subventionnement à l'exportation. Ces subventions prenaient la forme d'une part d'un

¹³⁶ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, *supra* note 46, §223.

¹³⁷ *Ibid.*, §225.

¹³⁸ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, *supra* note 63, §7.226.

¹³⁹ Pour sa campagne de commercialisation 2000/01, l'Union Européenne a exporté 4 097 000 tonnes de sucre alors que son niveau d'engagement s'élevait à 1 273 500 tonnes, ce qui résulte en un dépassement de 2 823 500 tonnes.

¹⁴⁰ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, *supra* note 63, §7.230.

versement réalisé au travers de la vente de betteraves C en dessous de leur coût de production et d'autre part d'un subventionnement croisé rendu possible par les revenus hautement rémunérateurs perçus sur les sucres A et B.

Section 1. Vente de betteraves C en dessous des coûts de production

Les parties plaignantes considéraient que les ventes de betteraves C en dessous des coûts de production constituaient une violation de l'article 9.1 c). Trois conditions devaient alors être démontrées : (1) l'existence de « versements » par la vente de betteraves à un prix inférieur aux coûts de production, (2) ces versements devaient être effectués « à l'exportation » et (3) ils devaient être « financés à l'aide d'une mesure des pouvoirs publics ».

Le Groupe spécial a considéré que la vente de betterave C à des prix inférieurs à son coût de production total consistait en un versement en nature aux producteurs de sucre C. Le Groupe spécial a également considéré que le versement était effectué « à l'exportation » puisque les betteraves C servaient uniquement à la production de sucre C, qui devait obligatoirement être exporté¹⁴¹. L'Union européenne n'a pas fait appel de ces deux constatations mais bien de la dernière, concernant le financement « à l'aide d'une mesure des pouvoirs publics ».

Le Groupe spécial avait précisé dans l'affaire Canada – Produits laitiers que cette condition nécessitait qu'un « lien démontrable » et une « connexion évidente entre le financement des versements et la mesure des pouvoirs publics » soient établis. Les cultivateurs de betteraves C cultivaient aussi les betteraves A et B et la betterave C ne pouvait être utilisée que pour la fabrication de sucre C, qui relevait de la même chaîne de production que les sucres A et B. De ces éléments, le Groupe spécial a considéré que la vente de betteraves C à des prix inférieurs à leur coût de production faisait partie intégrante de la réglementation par les pouvoirs publics du marché du sucre.

La ligne de défense de l'Union européenne s'appuyait sur le fait que le règlement ne fixait pas le prix des betteraves C et que n'importe laquelle des cultures des agriculteurs de betteraves C autre que la culture de betterave A et B aurait pu subventionner de manière croisée la vente de betteraves C à un prix en dessous des coûts de production. L'Union européenne soutenait que le lien de causalité manquait donc en l'espèce.

¹⁴¹ Le sucre C pouvait aussi être reporté au quota de l'année mais la majorité du sucre C était exporté.

Enfin, l'élément qui semble avoir déterminé la position du Groupe spécial est le défaut de justification de la part de l'Union européenne du maintien de la culture de betteraves C dans des proportions importantes sans que bénéfiques s'en suivent.

Selon le groupe spécial, l'Union européenne contrôlait pratiquement tous les aspects de l'offre et de la gestion des betteraves et du sucre européens. L'Union européenne réglementait le prix des betteraves A et B et établissait un cadre pour les relations contractuelles entre les cultivateurs de betteraves et les producteurs de sucre. Il en a conclu que les producteurs de sucre C recevaient donc des versements à l'exportation « *financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics* » au sens de l'article 9 :1 c) de l'AA. L'Organe d'appel a suivi le raisonnement du Groupe spécial.

Certains commentateurs ont souligné le rôle déterminant que semble avoir joué le renversement de la charge de la preuve prévu à l'article 10 :3 de l'AA dans les conclusions du Groupe spécial. En effet, le Groupe spécial a très rapidement écarté la possibilité d'un subventionnement croisé par d'autres cultures que la culture de sucre C.

Le subventionnement croisé est un effet probable de la politique sucrière européenne mais on pourrait aussi envisager que les producteurs de sucre investissent les recettes de leurs ventes hautement rémunératrices de sucre A à B à d'autres fins que le subventionnement de l'exportation de sucre C. La prescription d'une mesure des pouvoirs publics est-elle remplie lorsque la mesure en question permet mais ne donne pas nécessairement lieu à un subventionnement croisé ? Bernard Hoekman et Robert Howse¹⁴² pensent que oui. L'article 9 :1 c) exige simplement que le gouvernement ait rendu possible le financement du subventionnement à l'exportation. Il n'est pas nécessaire que le gouvernement ait rendu nécessaires les versements ou les ait provoqués. C'est aux acteurs non gouvernementaux de décider s'ils désirent effectuer les versements, rendus possible par la mesure gouvernementale¹⁴³.

Si certains se demandent si l'on a trop largement interprété l'expression « *en vertu d'une mesure des pouvoirs publics* », d'autres considèrent, au contraire, que c'est une solution incomplète pour condamner d'autres types de politiques de soutien interne ayant pour effet d'encourager les exportations. Effectivement, la « *connexion manifeste* » requise entre la mesure des pouvoirs publics et les versements sera difficilement démontrable dans les cas où

¹⁴² B. HOEKMAN, R. HOWSE, « EC-Sugar », *o.c.*, p. 157.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 157.

le gouvernement se contente d'octroyer une subvention à la production sans pour autant intervenir dans la régulation du marché¹⁴⁴.

Section 2. Subventionnement croisé

§1. « Versement »¹⁴⁵

Enfin, le Groupe spécial a examiné la question de savoir si les prix hautement rémunérateurs perçus pour les sucres A et B permettaient le subventionnement croisé du sucre C. Le subventionnement croisé aurait alors rendu possible la vente de sucre C en dessous de ses coûts de production. Malgré l'absence de subventionnement direct du sucre C, les producteurs parvenaient à couvrir leurs coûts fixes via la vente de sucre A et B. Le sucre C pouvait donc être vendu à un prix supérieur à son coût variable mais inférieur à son coût total de production. Le Groupe spécial a considéré que ce transfert de ressources constituait un paiement.

Devant l'Organe d'appel, l'Union européenne a soutenu qu'un transfert de ressources impliquait la présence de deux parties et qu'il ne pouvait donc pas exister de « *versement* ». Or au sein du régime sucrier européen, le transfert avait lieu de la production de sucre A et B à la production C, ces productions relevant du même producteur. L'Union européenne préférerait donc parler de simple répartition interne des bénéfices¹⁴⁶.

L'Organe d'appel n'a pas suivi cet argument. Il a souligné que l'article 9 :1 c) ne qualifiait pas le terme « *versement* » par référence à l'entité qui effectue et l'entité qui reçoit le versement au contraire de l'article 9 :1 a) et 9 :1 b). Il a également considéré que cette approche serait trop formaliste puisqu'elle conduirait à reconnaître l'existence d'un versement si les producteurs de sucre C étaient juridiquement distincts des producteurs de sucre A et B et

¹⁴⁴ J.F. PLATA PUYANA, F. SERRANO PINILLA, R.J. RINCÓN ORDÓÑEZ, «The cumulative application of the Agreement on Agriculture and the Subsidies and Countervailing Measures Agreement : an approach to agricultural subsidies based on its effects », *o.c.*, p. 243.

¹⁴⁵ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, *o.c.*, §§ 7.294-7.314; Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, *o.c.*, §§ 257-271 ; S.J. POWELL, A. SCHMITZ, «The Cotton and Sugar Subsidies Decisions : WTO's Dispute Settlement System Rebalances the Agreement on Agriculture », *o.c.*, pp. 322-323.

¹⁴⁶ Une partie de la doctrine partage l'opinion de l'Union en soutenant que l'octroi d'une subvention nécessite la présence de deux entités distinctes, l'une concédant de la contribution financière et l'autre en bénéficiant. Ces auteurs considèrent qu'une entité qui exercerait une répartition interne de ses ressources ne recevrait aucun avantage qui la placerait dans une meilleure position que si cette répartition n'avait pas eu lieu (J.F. PLATA PUYANA, F. SERRANO PINILLA, R.J. RINCÓN ORDÓÑEZ, «The cumulative application of the Agreement on Agriculture and the Subsidies and Countervailing Measures Agreement : an approach to agricultural subsidies based on its effects », *o.c.*, p.245.).

non s'il s'agissait d'entités juridiques uniques¹⁴⁷. L'Organe d'appel a soutenu que l'applicabilité de l'article 9:1 c) ne devait pas dépendre de la manière dont une entité économique est juridiquement constituée¹⁴⁸. L'Organe d'appel a indiqué qu'il ne pouvait pas y avoir de vente à prix inférieur aux coûts de production à long terme sans un financement à partir d'autre source.

§2. « A l'exportation »¹⁴⁹

L'Union européenne soutenait que « même si ces mesures accordaient un avantage indirect au sucre C, elles n'étaient pas subordonnées à l'exportation de sucre C et ne pouvaient donc pas être qualifiées de « subventions à l'exportation » »¹⁵⁰. L'Union européenne a insisté sur le fait que les producteurs demeuraient entièrement libres de produire ou non du sucre C. Le Groupe spécial n'a pas été convaincu de cette explication. Il rappelle que le sucre C, s'il n'était pas reporté, devait obligatoirement être exporté. En raison de cette prescription juridique, le Groupe spécial considère que les avantages, versements ou subventions accordées pour le sucre C, qui doit être exporté, constituent des subventions « à l'exportation » de ce produit¹⁵¹. L'Organe d'appel a suivi le raisonnement du Groupe spécial.

L'Organe d'appel a également rejeté l'argument de l'Union européenne selon lequel la constatation du Groupe spécial amènerait à gommer la distinction entre les disciplines relatives au soutien interne et aux subventions à l'exportation. L'Organe d'appel a déclaré que si le soutien interne pouvait être utilisé sans limite, il pourrait mettre à mal les engagements pris en matière de subventions à l'exportation. L'Organe d'appel a souligné que les exportations subventionnées de sucre C n'étaient pas l'effet accessoire du système du soutien interne, mais une conséquence directe du régime de l'Union européenne applicable au sucre. En ce sens, l'Organe d'appel a estimé respecter la frontière entre soutien interne et subvention à l'exportation¹⁵².

¹⁴⁷ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, *supra* note 63., §265.

¹⁴⁸ *Ibid.*, §265.

¹⁴⁹ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, *supra* note 63, §§ 7.315-7.322; Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, *supra* note 46., §§ 272-283 ; S.J. POWELL, A. SCHMITZ, « The Cotton and Sugar Subsidies Decisions : WTO's Dispute Settlement System Rebalances the Agreement on Agriculture », *o.c.*, pp. 322-323.

¹⁵⁰ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, *supra* note 63, §7.316.

¹⁵¹ *Ibid.*, §7.321.

¹⁵² Une certaine doctrine a regretté que cette analyse n'apporte qu'une réponse partielle au problème des mesures de soutien interne ayant pour effet de favoriser les exportations. En effet, l'Organe d'appel, dans le différend Sucre, ne propose de solution que dans les cas où la production subventionnée doit obligatoirement être exportée. Si les producteurs de sucre C n'étaient pas forcés d'exporter ou de reporter aux quotas de l'année suivante, le versement n'aurait pas pu être considéré comme étant fait « à l'exportation ». (J.F. PLATA PUYANA,

§3. « *Financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics* »

L'Union européenne soutenait que le « *lien démontrable* » et la « *connexion évidente entre le financement des versements et la mesure des pouvoirs publics* » n'était pas établis en l'espèce. L'Union européenne a une nouvelle fois souligné que les producteurs de sucre demeuraient libres de produire ou non du sucre C¹⁵³. Le Groupe spécial a refusé de suivre cette interprétation. Il a considéré que les avantages croisés étaient les conséquences directes et prévisibles des mesures prises par l'Union européenne au sens de l'article 9 :1 c) de l'AA, et pas simplement une décision des producteurs de sucre privés répondant à des incitations du marché¹⁵⁴. Cette constatation n'a pas fait l'objet d'appel.

En conclusion et conformément à l'article 10 :3 de l'AA, le Groupe spécial a constaté que l'Union européenne ne démontrait pas que les exportations de sucre C en dépassement de ses engagements n'étaient pas subventionnées. Elles ont donc agi d'une manière incompatible avec les articles 3 et 8 de l'AA. L'Organe d'appel n'a pas infirmé cette constatation.

Partie 5. Violation par l'UE du droit à un niveau de vie adéquat consacré par le Pacte International sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC)

Au-delà de la violation des règles de l'OMC, s'est posée la question de savoir si le régime sucrier européen de 2001 aurait pu être condamné pour la violation d'autres obligations internationales, notamment le droit à un niveau de vie équitable consacré à l'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, à l'article 11 du Pacte International sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) et à l'article 27 de la Convention sur les Droits de l'Enfant¹⁵⁵.

F. SERRANO PINILLA, R.J. RINCÓN ORDÓÑEZ, « The cumulative application of the Agreement on Agriculture and the Subsidies and Countervailing Measures Agreement : an approach to agricultural subsidies based on its effects », pp. 246).

¹⁵³ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, *supra* note 63., §7.324.

¹⁵⁴ *Ibid.*, §7.333.

¹⁵⁵ W. VANDENHOLE n'a étudié la question qu'au regard de l'article 11 du PIDESC. Son article, publié en 2007, vise à examiner la conformité du régime sucrier tel que réformé en 2006 au regard du PIDESC. Cependant, son article sur base sur les projections attendues de la réforme, qui ne se sont pas réalisées. Il revendique notamment un meilleur accès au marché européen pour les exportations en provenance des pays en voie de développement. Cependant, il y a eu un déficit d'importations de sucre brut au sein de l'Union européenne suite à la réforme notamment parce le marché européen était moins attractif suite à la baisse du différentiel entre prix européens et prix mondiaux. Il est donc moins évident de condamner la réforme du régime sucrier européen pour non respect du droit à un niveau de vie suffisant dans les pays en voie de développement. En revanche, ces commentaires sont tout à fait pertinents pour la situation avant la réforme. L'article permet donc d'envisager une condamnation du régime sucrier européen de 2001, non sur base des règles du commerce international mais sur base d'un droit de l'homme. C'est un éclairage nouveau, qui enrichit la présente étude. (W. VANDENHOLE, « Third State

Habituellement, les traités internationaux ne créent d'obligations pour les pays signataires qu'envers les personnes placées sous leur juridiction. Cependant, la question d'obligations externes, c'est-à-dire envers des personnes qui ne sont pas sous leur juridiction, est de plus en plus discutée en droit international. On peut distinguer trois niveaux d'obligation pour les droits conférés dans les instruments internationaux. Si l'on prend pour exemple le droit à un niveau de vie équitable, on peut distinguer : (1) l'obligation de respecter le droit à un niveau de vie équitable, (2) l'obligation de le protéger et (3) l'obligation de réaliser le droit à un niveau de vie équitable. L'obligation de respect impose aux états de ne pas violer le droit à un niveau de vie équitable ou de prendre quelque mesure qui rendrait impossible sa réalisation. Le deuxième niveau, l'obligation de protéger, exige des états de protéger les individus de la violation du droit à un niveau de vie inéquitable par des tiers. Enfin, le niveau le plus contraignant, l'obligation de réaliser, exige des états de prendre des mesures afin que le droit à un niveau de vie équitable soit accompli¹⁵⁶.

Dans le cas qui nous occupe, la question est de savoir si le régime sucrier européen empêchait les cultivateurs de canne à sucre et les producteurs de sucre du sud d'atteindre un niveau de vie équitable. Cette question correspond donc au premier niveau : le respect par l'Union européenne du droit à un niveau de vie équitable. Si la question des obligations externes reste discutée, l'hypothèse du respect du droit à un niveau de vie équitable est la moins controversée. En effet, les Etats ont reconnu une responsabilité partagée pour la promotion du développement, notamment dans la Déclaration du Millénaire¹⁵⁷. Cet engagement a été répété à plusieurs reprises¹⁵⁸. Plus particulièrement, l'article 11 du PIDESC, consacrant le droit à un niveau de vie suffisant, fait appel à la coopération internationale. Ces documents n'expriment pas clairement ce que recouvre l'obligation pour les pays développés de coopérer au développement des pays moins développés. Il semble, qu'au minimum, cette obligation de

Obligations under the ICESCR : A Case Study of EU Sugar Policy », *Nordic Journal of International Law*, 2007, pp. 73-100.)

¹⁵⁶ C. BREINING-KAUFMANN, « The Right to Food and Trade in Agriculture », in *Human Rights and International Trade*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 363-364.

¹⁵⁷ NATIONS UNIES, Déclaration du Millénaire, Résolution adoptée l'Assemblée Générale le 8 septembre 2000, UN Doc. A/RES55/2, <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm> (accès le 14 juillet 2013).

¹⁵⁸ NATIONS UNIES, Rapport de la Conférence Internationale sur le Financement du Développement, Monterrey, 18-22 mars 2002, UN. Doc. A/Conf.198/11, http://unctad.org/fr/docs/aconf198d11_fr.pdf (accès le 14 juillet 2013) ; NATIONS UNIES, Sommet Mondial de 2005, Résolution adoptée l'Assemblée Générale le 24 octobre 2005, UN Doc. A/RES60/1, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021755.pdf> (accès le 14 juillet 2013) ; NATIONS UNIES, Rapport du groupe de travail sur le droit au développement sur les travaux de sa 77^e session, Genève, 9-13 janvier 2006, UN Doc. E/CN.4/2006/26, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/sessions/62/listdocs.htm>, §26.

responsabilité partagée implique de ne pas interférer avec les droits économiques, sociaux et culturels des habitants des pays en voie de développement¹⁵⁹.

Le précédent régime sucrier était clairement attentatoire au droit à un niveau de vie suffisant. Les pays tiers faisaient face à des restrictions aux importations. Même les pays bénéficiaires d'un accès préférentiel ne pouvaient exporter qu'une quantité très limitée de sucre vers l'Union européenne. La surproduction de sucre européenne entraînait une exportation massive de sucre subventionné sur le marché mondial. Cela a contribué à déprécier les prix mondiaux et donc à diminuer les revenus des agriculteurs des pays tiers. En revanche, aujourd'hui, on peut observer que, contrairement aux attentes, il y a un déficit d'importation de sucre brut vers l'Union européenne. Ce déficit est notamment dû au fait que l'écart entre prix européen et prix mondiaux s'est réduit, il n'y a donc plus de raison de privilégier les exportations vers le marché européen plutôt que sur d'autres marchés. Il serait donc difficile d'imputer à l'Union européenne le manque à gagner de l'industrie sucrière du sud¹⁶⁰. En revanche, nous allons envisager la question de la violation du droit à un niveau de vie équitable, consacré par l'article 11 du PIDESC, au regard du précédent régime sucrier.

Partant de l'hypothèse développée plus haut que le régime sucrier européen de 2001 était attentatoire au droit à un niveau de vie équitable, il faut examiner si le PIDESC permet des limitations à ce droit. Il le permet, à condition qu'elles soient prescrites par la loi, légitimes et proportionnées. L'Union européenne aurait alors probablement avancé l'autosuffisance alimentaire et la protection des petites exploitations agricoles européennes. L'autosuffisance alimentaire n'aurait pas permis de justifier le subventionnement de l'exportation de surplus de production parce que la production européenne est bien plus importante que sa consommation. La protection des petites exploitations agricoles n'aurait pas non plus permis de sauver la politique car il a été observé que les bénéfices du régime sucrier européen revenaient aux grandes exploitations. En ce qui concerne les consommateurs, ils ne bénéficient pas non plus de la politique. Au contraire, non seulement ils doivent la financer mais paient également des prix trois fois plus élevés que le prix mondial pour le sucre¹⁶¹.

¹⁵⁹ W. VANDENHOLE, « Third State Obligations under the ICESCR : A Case Study of EU Sugar Policy », *o.c.*, p. 90.

¹⁶⁰ Nous ne disposons pas de suffisamment de ressources pour pouvoir étudier toutes les causes de ce déficit d'exportation dans le cadre du présent travail.

¹⁶¹ W. VANDENHOLE, « Third State Obligations under the ICESCR : A Case Study of EU Sugar Policy », *o.c.*, p. 92-93.

Même si la légitimité de l'objectif de protection des petites exploitations agricoles européennes avait pu être soutenue, *quod non*, la politique sucrière européenne n'aurait pas passé le test de proportionnalité. En effet, il existait des moyens moins attentatoires aux droits des producteurs de sucre des pays tiers pour soutenir les agriculteurs européens tel que la garantie d'un revenu minimum quelle que soit la production. Ce type de versement, appelé paiement découplé, a d'ailleurs été introduit par la réforme de 2006. Il ressort donc de ce qui précède que l'interférence au droit des agriculteurs des pays en voie de développement à un niveau de vie adéquat n'était pas justifiée¹⁶².

L'Union Européenne, elle-même, semble avoir implicitement reconnu que la subvention à l'exportation de ses produits agricoles avait un effet négatif sur le développement puisqu'elle a proposé, lors du cycle de Doha, de supprimer ces subventionnements sur base de réciprocité. Lors de la Conférence Ministérielle de Hong Kong, l'ensemble des Etats s'étaient engagés à supprimer le subventionnement des produits agricoles pour 2013^{163 164}.

En revanche, le respect du droit des agriculteurs des pays en voie de développement à un niveau de vie suffisant ne nécessitait pas la suppression de l'ensemble des subventions agricoles mais seulement de celles qui provoquent l'écoulement des surplus sur le marché mondial¹⁶⁵.

Tous les Etats membres de l'Union européenne sont signataires du PIDESC et auraient donc pu être condamnés pour la violation du droit à un niveau de vie suffisant suite à leur comportement de vote au Conseil européen. La condamnation de l'Union européenne aurait été plus délicate puisque l'Union européenne n'est pas en tant que telle signataire du PIDESC¹⁶⁶.

Le PIDESC n'institue ni juridiction ni mécanisme de plainte, deux alternatives étaient envisageables pour tenter de forcer la mise en conformité avec le droit à un niveau de vie adéquat. Un rapport aurait pu être déposé au Comité du PIDESC, auprès du Rapport Spécial des Nations Unies pour le Droit à l'Alimentation ou auprès d'institutions nationales. Ces

¹⁶² *Ibid.*, p. 93.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 94.

¹⁶⁴ Les états ne sont pas parvenus à respecter leur engagement d'éliminer toutes les subventions d'ici la fin de l'année 2013. En mai 2013, à Bali, il a été proposé un programme de réduction des subventions ayant pour but, à terme, leur élimination complète. (OMC, Nouvelles, « Informations actualisées du Président sur les questions agricoles proposées pour la Conférence de Bali », https://www.wto.org/french/news_f/news13_f/agng_23may13_f.htm)

¹⁶⁵ W. VANDENHOLE, « Third State Obligations under the ICESCR : A Case Study of EU Sugar Policy », *o.c.*, p. 94.

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp. 94-98.

organismes ne disposent pas du pouvoir de contrainte mais auraient permis d'attirer l'attention sur le problème et de lui donner une place privilégiée dans l'agenda politique¹⁶⁷.

Partie 6. La réforme du secteur sucrier européen

Il est intéressant de noter que l'Union européenne n'a pas attendu le verdict de l'Organe d'appel pour élaborer des projets de réforme¹⁶⁸. En revanche, elle a résolument attendu le verdict pour choisir laquelle de ces options elle allait mettre en œuvre¹⁶⁹. En effet, la réforme n'a pas seulement été initiée par la condamnation de l'OMC mais aussi par la réforme de la PAC en 2003-2004. Celle-ci prévoyait le système de paiement découplé que l'Union européenne souhaitait étendre au sucre, jusque-là exclu des réformes de la PAC. Le troisième élément qui a joué en faveur d'une réforme est l'initiative TSA qui, à partir de 2009, devait permettre les importations en provenance des PMA sans quota ni droit d'importation. Les prix élevés pratiqués avant la réforme risquaient de provoquer un afflux massif d'importations que le marché européen aurait eu du mal à absorber en l'absence de réforme¹⁷⁰. Cet afflux massif n'a pas eu lieu suite à la hausse des prix mondiaux qui ont rendu le marché européen moins attractifs aux exportations.

Le Groupe spécial a recommandé que l'Union Européenne rende le régime sucrier européen conforme à ses obligations en termes de subventions à l'exportation au titre de l'AA sans

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 98-100.

¹⁶⁸ COMMISSION EUROPEENNE, Document de travail, « Vers une réforme de la politique sucrière de l'Union européenne. Synthèse des travaux d'analyse d'impact. », 2003, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_fr.pdf (accès 21 juillet 2013).

¹⁶⁹ Certains soutiennent que la mise en conformité a été influencée par le cycle de Doha. Pour pouvoir être un acteur crédible, l'Union européenne se devait de se conformer au jugement de l'Organe d'appel. Il ne servait à rien de négocier un droit qui ne serait pas respecté. (C. DAUGBJERG, A. SWINBANK, *Ideas, Institutions and Trade : the WTO and the curious role of EU farm policy in trade liberalization*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 115 ; L. UREEL, avocat chez Van Bael & Bellis, entretien du 12 juillet 2013). G. Luengo Hernandez de Madrid, au contraire, ne pense pas qu'il y ait de lien strict entre la mise en conformité et le cycle de Doha. Il affirme que l'Union européenne a comme politique de respecter les condamnations du Groupe spécial et de l'Organe d'appel. Les réticences de mise en conformité viendraient plutôt de la part des Etats membres. (G. E. LUENGO HERNANDEZ DE MADRID, entretien du 18 juillet 2013, *o.c.*). Ensuite, certains commentateurs ont souligné que la mise en conformité du régime sucrier n'avait pas suscité l'intervention du parlement européen, ce qui en aurait facilité la mise en conformité contrairement au cas Bœuf hormones qui, concernant la sécurité alimentaire, avait requis l'intervention du parlement. (C. DAUGBJERG, A. SWINBANK, *Ideas, Institutions and Trade : the WTO and the curious role of EU farm policy in trade liberalization, o.c.*, pp. 115-116.). Suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les réformes de la CAP et donc du sucre qui y est maintenant intégré font l'objet de la procédure de codécision. G. Luengo Hernandez de Madrid pense, qu'en ce qui concerne le sucre, cela n'aurait pas ralenti une mise en conformité. Le parlement est, en principe, plus proche de l'opinion publique et de ce fait peut-être moins enclin à soutenir les grandes industries sucrières européennes. Le parlement a aussi une tradition de sympathie et de solidarité envers les pays en voie de développement. (G. E. LUENGO HERNANDEZ DE MADRID, *o.c.*, entretien du 18 juillet 2013).

¹⁷⁰ UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE FOREIGN AGRICULTURE SERVICE, Global Agriculture Information Network, « Post Reform EU Sugar Prospects for the Future », n° E60078, 2011, <http://www.fas.usda.gov/> (accès 26 juillet 2013), p. 29.

déterminer quel niveau de réduction serait susceptible de mettre fin au subventionnement croisé. L'Union Européenne s'est vu simplement conseiller de prendre des mesures qui fassent concorder sa production de sucre avec la consommation intérieure tout en respectant pleinement ses engagements en ce qui concerne ses importations, y compris leurs engagements envers les pays en voie de développement^{171 172}.

La réforme avait quatre objectifs principaux : (1) aligner le régime sucrier sur celui de la PAC de manière à ce que les réformes futures de la CAP s'appliquent également au sucre ; (2) réduire la production de sucre et créer un marché viable et compétitif ; (3) limiter les exportations subventionnées de manière à se conformer aux recommandations de l'OMC ; (4) préparer le marché à absorber les augmentations des importations en provenance des PMA sous l'initiative TSA¹⁷³.

Le système de quotas a été maintenu mais les quotas A et B ont été fusionnés pour n'en former qu'un seul. Les termes « quota C » ne sont plus utilisés, on parle dorénavant uniquement de sucre sous quota et de sucre hors quota. Si les quotas et les prix minimaux et de référence¹⁷⁴ ont été maintenus, ils ont néanmoins été progressivement réduits. Aucune réduction de quota n'a été imposée aux producteurs européens. A la place, un système temporaire de restructuration sur quatre ans a été mis sur pied afin d'encourager les producteurs les moins efficaces à renoncer volontairement à leurs quotas. L'Union Européenne visait une réduction de 6 millions de tonnes¹⁷⁵. Un paiement découplé¹⁷⁶ a été introduit pour compenser, partiellement, les pertes de revenus des producteurs.

¹⁷¹ Union Européenne - Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, *supra* note 63, §§ 8.5 – 8.7.

¹⁷² L'Organe d'appel a lui été encore plus laconique, préconisant une mise en conformité sans souligner, comme l'avait fait le Groupe spécial, le souci de respect des engagements pris vis-à-vis des pays en voie de développement.

¹⁷³ UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE FOREIGN AGRICULTURE SERVICE, Global Agriculture Information Network, « Impact of the EU Sugar Reform on Sugar Exporters from ACP and LDC », n° E49042, 2009, <http://www.fas.usda.gov/> (accès 26 juillet 2013).

¹⁷⁴ Nous rappelons : le prix d'intervention ou encore prix de soutien est le niveau de prix auquel les organismes de marché s'engagent à acheter la marchandise aux agriculteurs. Ces derniers disposent donc d'une garantie de prix. Le prix minimal concerne le même mécanisme mais lorsqu'il est lié à un quota. Le prix de référence est un prix que l'on évalue comme étant le prix 'normal'. Pour arriver à ce prix on peut influencer le marché, par exemple en facilitant le stockage. Le prix d'intervention est souvent fixé en pourcentage de ce prix de référence. On essaie de stabiliser le marché au prix de référence et si cela ne fonctionne pas l'on peut intervenir au prix de soutien. (Question à N. BEDNAR, Professeur d'Economie Européenne à l'Université Catholique de Louvain, 22 juillet 2013).

¹⁷⁵ Cet objectif a presque été atteint. On évalue la réduction de quota à 5,5 millions de tonnes.

¹⁷⁶ Un paiement découplé est un paiement qui n'a pas d'impact sur les échanges et la production. (OCDE, « Découplage : une vue d'ensemble du concept », <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/25485371.pdf>, p. 18.

La Commission européenne a entrepris trois mesures pour répondre à la condamnation du subventionnement croisé¹⁷⁷. En premier lieu, le dépôt de demandes de certificats d'exportation pour le sucre C a été suspendu à partir de mai 2006¹⁷⁸. En second lieu, les restitutions à l'exportation ont été suspendues en septembre 2008¹⁷⁹. Enfin, le total des exportations européennes de sucre hors quota doit respecter la limite des Accords de l'Uruguay Round¹⁸⁰. A cette fin, la Commission établit par règlement, pour chaque campagne, la limite des quantités de sucre et d'isoglucose hors quota qui peuvent être exportées, sans restitution¹⁸¹.

Chapitre 1. Effets de la réforme en Europe

Section 1. Le secteur de la betterave à sucre

Consécutivement à la réduction des quotas et à la limitation des exportations, la quantité moyenne de betteraves produites au sein de l'Union Européenne en 2008-2010 a baissé de 19% par rapport à la production de 2003-2005. Le programme de restructuration a encouragé les producteurs à faible rendement à abandonner la production de betteraves à sucre¹⁸². Ceci a eu pour conséquence de concentrer la production dans les grandes exploitations et d'améliorer la compétitivité de la production de betteraves. Les changements ont différé selon les Etats membres. La production s'est concentrée dans la ceinture de la betterave (Allemagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Pologne et Belgique) tandis que la production a baissé en Italie et en Espagne¹⁸³.

Les sucreries sont tenues de payer un prix minimum de 26,29 euros par tonne de betteraves sucrières destinée à la production de sucre sous quota. En revanche, ce prix plancher ne

¹⁷⁷ COMMISSION EUROPEENNE, Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural, réponse à mon mail concernant les mesures prises pour se conformer au rapport de l'Organe d'appel concluant au subventionnement croisé, 29 juillet 2013.

¹⁷⁸ Règlement (CE) n° 769/2006 de la Commission du 19 mai 2006 portant suspension de la possibilité de déposer des demandes de certificats d'exportation pour le sucre C à partir du 23 mai 2006 et modifiant le règlement (CE) n°93/2006 en ce qui concerne les mesures transitoires applicables au sucre C, <http://eur-lex.eu>.

¹⁷⁹ Règlement (CE) n° 947/2008 de la Commission du 25 septembre 2008 suspendant les restitutions à l'exportation pour le sucre blanc et le sucre brut exportés en l'état, <http://eur-lex.eu>.

¹⁸⁰ Suite aux derniers élargissements, cette limite a été fixée à 1,374 million de tonnes et 514 millions d'euros.

¹⁸¹ La dernière fixation a été réalisée par le Règlement d'exécution (UE) n° 476/2013 de la Commission du 23 mai 2013 fixant la limite quantitative applicable aux exportations de sucre et d'isoglucose hors quota jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2013/2014, <http://eur-lex.eu>.

¹⁸² A la fin de janvier 2007, date limite pour les renoncements de quota pour la saison 2007/2008, il avait été renoncé à seulement 2,2 millions de tonnes à la place de l'objectif de 6 millions de tonnes. Le Conseil a donc modifié le programme de restructuration afin de le rendre plus attractif. (INTERNATIONAL SUGAR ORGANIZATION, « Impact of the EU Sugar Reform on the Beet Processing Sector », o.c., p. 5.)

¹⁸³ GROUPEMENT D'INTERET ECONOMIQUE AGROSYNERGIE, « Evaluation des mesures de la PAC relatives au secteur du sucre », Résumé succinct, o.c.

s'applique pas aux betteraves sucrières hors quota. Le prix des betteraves hors quota fait l'objet de négociations libres entre les cultivateurs de betteraves et les producteurs de sucre. Avant la réforme de 2006, le sucre C était exporté sans restitution à l'exportation, le prix des betteraves C était donc lié au prix mondial¹⁸⁴. Aujourd'hui, les exportations de sucre hors quota sont plafonnées à 1,374 million de tonnes¹⁸⁵. Le sucre hors quota peut également être reporté ou servir à la fabrication de biocarburants. Ces éléments ont une influence sur le prix de la betterave hors quota. Le prix de la betterave hors quota a augmenté suite à la baisse de rentabilité de la culture de la betterave, plus particulièrement de la betterave hors quota, couplée à la hausse simultanée du prix des céréales¹⁸⁶. Si le prix n'avait pas augmenté, les agriculteurs auraient abandonné la production de betteraves hors quota. Le prix de la betterave hors quota est aujourd'hui influencé par le prix des cultures alternatives et par le prix des exportations et du bioéthanol. Ce n'était pas le cas avant la réforme parce les rendements très élevés de la culture de betterave sous quota permettait aux agriculteurs d'être moins réactifs aux signes du marché en ce qui concernait la production de betterave hors quota. Aujourd'hui, dans certaines régions, le prix des betteraves hors quota équivaut même parfois le prix des betteraves sous quota grâce aux prix élevés aussi bien sur le marché européen que sur le marché mondial¹⁸⁷. La réforme a donc répondu à la condamnation par l'OMC du versement sous forme de vente de betteraves hors quota (anciennement betteraves C) en dessous de leur coût de production.

Section 2. Les producteurs de sucre

Les quotas de productions A et B ont été fusionnés pour ne former qu'un seul. La production hors quota peut avoir trois destinations : l'exportation jusqu'à un plafond de 1,374 million de tonnes fixé par l'OMC¹⁸⁸, la vente pour la fabrication de biocarburants ou pour d'autres usages industriels non alimentaires, ou le report dans le quota de l'année suivante¹⁸⁹.

¹⁸⁴ On évaluait le prix des betteraves C à 60% du prix mondial du sucre blanc. (GROUPEMENT D'INTÉRÊT ECONOMIQUE AGROSYNERGIE, « Evaluation of CAP Measures Applied to the Sugar Sector », Final Report, December 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/index_en.htm, p. 58.)

¹⁸⁵ Règlement (CE) n°476/2013, précité.

¹⁸⁶ Les céréales et les graines oléagineuses sont les principales alternatives à la culture de betteraves. (GROUPEMENT D'INTÉRÊT ECONOMIQUE AGROSYNERGIE, « Evaluation of CAP Measures Applied to the Sugar Sector », Final Report, *o.c.*, p. 58)

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 58

¹⁸⁸ Règlement d'exécution (UE) n ° 476/2013 de la Commission du 23 mai 2013 fixant la limite quantitative applicable aux exportations de sucre et d'isoglucose hors quota jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2013/2014, <http://eur-lex.europa.eu>.

¹⁸⁹ Commission Européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/sugar/index_fr.htm (accès 27 juillet 2013).

Les abandons de quota ont représenté 5,8 millions de tonnes. Toutes les entreprises sucrières, sauf une, ont participé au programme de restructuration. Le ralentissement de la production a été plus marqué hors de la ceinture de betterave. La production a disparu dans cinq Etats membres : Irlande, Lituanie, Slovaquie, Bulgarie et Portugal. 41% des 179 usines fonctionnant en 2005/2006 ont fermé. Ces fermetures ont inévitablement provoqué un certain nombre de pertes d'emploi¹⁹⁰.

La production hors quota a diminué de 1,8 million de tonnes. La réforme a contribué à faire baisser les prix sous quota, consécutivement à la diminution du prix de référence. Cependant, depuis 2009, le prix de l'Union Européenne s'est maintenu au-dessus du prix de référence à cause du prix mondial très élevé.

Cependant, lors de la campagne 2009-10, la Commission a autorisé temporairement l'exportation de 500 000 tonnes supplémentaires de sucre hors quota, suite à une récolte exceptionnelle de betteraves. L'Union européenne a souligné le caractère exceptionnel des prix alors pratiqués sur le marché mondial, prix étant largement supérieurs aux prix domestiques du sucre européen sous quota. L'Union européenne soutenait que ces niveaux de prix lui permettaient d'exporter sans restitution à l'exportation et donc en conformité avec ses engagements en matière de subventions conclus à l'OMC. Le secteur du sucre brésilien a désapprouvé cette décision, critiquant son manque de vision à long terme puisqu'elle encouragerait la production de betteraves au sein de l'Union européenne. Le Brésil souhaitait que l'Union européenne obtienne l'accord du Groupe spécial Sucre de l'OMC avant de mettre en œuvre cette mesure. L'Union européenne a refusé, réaffirmant la régularité de cette décision. Les gouvernements brésilien, thaï et australien ont envisagé de déposer une plainte mais ne l'ont pas introduite¹⁹¹.

Section 3. Les raffineries

La diminution de la production sous quota était supposée entraîner une augmentation des importations de sucre brut ou blanc. Une période de transition a permis de préparer la structure de l'ensemble des raffineries européennes à ce changement. Le nombre de raffineries a augmenté, leur capacité également et des usines de transformation de betterave ont commencé à raffiner du sucre de canne brut.

¹⁹⁰ 28 000 travailleurs en 2009/2010 contre 50 000 en 2005/2006. Cependant, le rapport soutient que des pertes d'emploi auraient été enregistrées même sans la réforme car le secteur devait, dans tous les cas, être restructuré.

¹⁹¹ INTERNATIONAL SUGAR ORGANIZATION, « Impact of the EU Sugar Reform on the Beet Processing Sector », *o.c.*, p. 6.

Cependant, les importations de sucre de canne brut ont été historiquement basses en 2010 (1,4 millions de tonnes) en raison des prix mondiaux élevés du sucre¹⁹². En effet, l'attractivité du marché communautaire dépend désormais de l'écart de prix entre l'Union Européenne et les autres marchés. Lorsque les conditions ne sont pas favorables sur le marché européen, les bénéficiaires des Accords de Partenariats Economiques et de l'initiative Tout Sauf les Armes peuvent préférer exporter leur sucre brut vers d'autres marchés. Les stocks ont d'ailleurs atteint leur plus bas niveau en 2009/2010. Alors que la réforme visait la limitation du risque d'offre excédentaire, la Commission a dû prendre des mesures temporaires (écoulement de 500 000 tonnes de sucre hors quota sur le marché des quotas et diminution des droits à l'importation) pour soulager la situation causée par ces prix élevés mondiaux et pour reconstituer les stocks. Les raffineries européennes n'ont pas les moyens d'être compétitives parce que leur taux d'utilisation est trop faible dû aux faibles importations de sucre brut alors que l'on avait augmenté leur capacité de production en planchant au contraire sur un afflux de l'importation de sucre brut.

Section 4. Impact de la réforme dans l'Union européenne

Les grandes lignes de la réforme peuvent être résumées comme suit¹⁹³ :

EU reference price	404.4 €/t	- 36 %
EU minimum beet price	26.29 €/t	- 45%
Production under quota	13 Mt	- 32 %
Imports	3.5 – 4 Mt	+ 50%
Exports	1.37 Mt *	- 70 %

Globalement, la réforme est positivement évaluée par le Groupement d'Intérêt Economique Agrosynergie. Il soutient qu'elle a permis d'éliminer le coût élevé des mesures de marché tandis que la perte de revenus des agriculteurs a été en partie compensée par l'introduction d'un paiement découplé.

Aucune étude analysant la conformité de la réforme à la décision du Groupe d'appel n'est disponible. Au vue des données, il semble que la réforme du sucre entreprise par l'Union européenne a répondu aux inquiétudes de l'Organe d'appel.

¹⁹² Les maigres récoltes de l'Inde et du Brésil suite à de mauvaises conditions climatiques ont participé à faire monter les prix mondiaux.

¹⁹³ INTERNATIONAL SUGAR ORGANIZATION, « Impact of the EU Sugar Reform on the Beet Processing Sector », o.c., p. 4.

En ce qui concerne les versements qui étaient effectués sous la forme de vente de betteraves C à un prix inférieur aux coûts de production, la diminution de la rentabilité de la culture de betterave alors que les prix des céréales augmentaient ont donné lieu à une augmentation du prix de la betterave sous quota¹⁹⁴ afin de maintenir sa culture suffisamment attractive. Dans certaines régions, ce prix équivaut au prix de la betterave sous quota. La vente des betteraves hors quota semble donc maintenant conforme aux règles de l'OMC.

Eu égard au subventionnement croisé, l'OMC a fixé les limites de l'exportation de l'ensemble du sucre. La baisse des prix pour la production de sucre sous quota diminue les possibilités de subventionnement croisé. De plus, il a été mis fin aux subventions à l'exportation de sucre en 2008.

On peut également souligner que la réduction des quotas suite au programme de restructuration volontaire tente de répondre au souhait que l'Union européenne rende la production de sucre plus proche de son niveau de consommation (donc de limiter la surproduction). Enfin, la pénurie d'importations de sucre brut au sein de l'Union européenne devrait l'inciter à accorder un meilleur accès à son marché.

La meilleure preuve de la conformité du régime semble être l'absence de plainte à l'OMC, si l'on met de côté la contestation de la mesure temporaire de 2009-10 autorisant l'exportation de 0,5 tonne supplémentaire de sucre hors quota, contestation qui n'a donné lieu à aucune procédure.

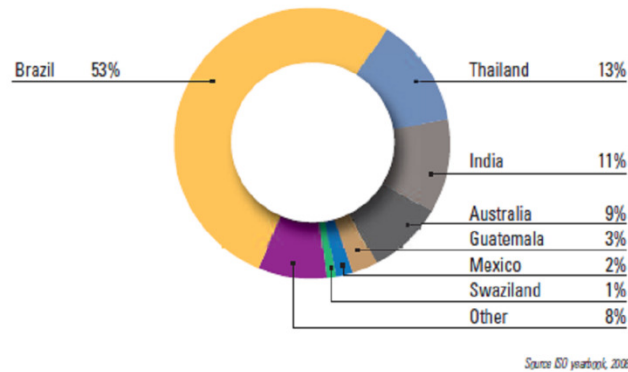
Chapitre 2. Impact global de la réforme.

Section 1. Impact global

La réforme a transformé l'Union européenne, exportatrice de sucre, en net importatrice principalement au profit des pays à faibles coûts de production (Brésil, Thaïlande, Australie).

¹⁹⁴Aujourd'hui, on ne parle plus de betterave C mais de betterave hors quota.

Top global exporters (net exports)



Comité Européen des Fabricants de Sucre – Top Global Exporters¹⁹⁵

Le marché mondial est passé d'un marché majoritairement composé de sucre blanc provenant de la production européenne à un marché en grande partie approvisionné par du sucre brut. Les prix sont élevés et volatiles. La volatilité des prix est en partie liée au prix fluctuant du pétrole. Lorsque le prix du pétrole est élevé, une partie de la production de canne à sucre et des cultures de betteraves est transformée en éthanol. Ceci diminue la production de sucre, ce qui en augmente les prix.

On attendait de la baisse des exportations de sucre européenne subséquente à la réforme qu'elle fasse augmenter les prix mondiaux. Cela n'a pas été observé lors des premières années de la réforme grâce à une production record en Inde et au Brésil. Cependant, cela s'est fait ressentir dès 2009 lorsque les mauvaises conditions climatiques ont affecté cette même production indienne et brésilienne.

La réforme n'a pas modifié le concept d'accès limité au marché européen du sucre. Les droits d'importation élevés ont pour conséquence que la majorité des importations de sucre se font via les accords d'accès préférentiels¹⁹⁶.

¹⁹⁵ COMITÉ EUROPÉEN DES FABRICANTS DE SUCRE, Factsheet, « Sugar and Trade : From a World Leading Exporter to a Net Importer », <http://www.comitesucre.org/site/info-publications/factsheets/> (accès 24 juillet 2013).

¹⁹⁶ Le Protocole Sucre et l'Accord UE-Inde, remplacés par les APE en octobre 2009 ; l'initiative TSA ; les accords avec les Balkans et les accords d'importations sur base du principe de la Nation la Plus Favorisée de l'OMC conclus lors de l'accession de la Finlande et ensuite de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne. (INTERNATIONAL SUGAR ORGANIZATION, « Impact of the EU Sugar Reform on the Beet Processing Sector », *o.c.*, p. 7.)

Section 2. Focus sur les pays en voie de développement.

§1. Réforme de 2006

Suite à l'expiration en 2007 de la dispense concédée à l'Union européenne par l'OMC permettant à celle-ci d'accorder un accès préférentiel au sucre des pays ACP, l'Union européenne a unilatéralement mis fin au Protocole Sucre. Le Protocole Sucre a été remplacé par un Accord de Partenariat Economique (APE)¹⁹⁷. Cette transformation a été vivement critiquée pour la règle de réciprocité qu'elle impose. De nombreux commentateurs¹⁹⁸ ont soutenu que la libéralisation du marché était trop précoce pour les pays ACP et qu'ils risquaient de voir leur marché inondé de produits européens. D'autre part, ils ont également souligné le danger que représentait la perte des droits d'importation pour le budget des pays ACP¹⁹⁹. En revanche, il peut être reconnu aux APE qu'ils stimulent les investissements grâce à une stabilité plus grande que celle des concessions unilatérales.

Les projections prédisaient un impact négatif sur les pays ACP et PMA suite à la baisse des prix. Des mesures d'accompagnement ont donc été mises en place pour les pays ACP signataires du protocole sucre²⁰⁰. Oxfam et WWF regrettent que cette aide n'ait pas été étendue aux pays les moins avancés (ci-après PMA)²⁰¹.

Oxfam a souligné que les réductions drastiques des prix proposées par la Commission auraient un effet dévastateur pour ces pays, particulièrement pour les pays au coût de production élevé. A la place, Oxfam suggérerait une coupe plus grande dans les quotas de

¹⁹⁷ La transition s'est effectuée en trois étapes : (1) les conditions offertes par le Protocole Sucre (notamment les prix garantis) ont été maintenues jusqu'au 30 octobre 2009 tout en améliorant l'accès au marché via une augmentation des contingents tarifaires, (2) du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2015 le sucre ACP pourra être importé sans droit de douane sous réserve d'une clause de sauvegarde et (3) à partir du 1^{er} octobre 2015, le marché sera librement accessible aux pays ACP signataires des APE sous réserve de la clause de sauvegarde. Ce processus d'adaptation s'est accompagné d'une aide de 1,25 milliard d'euros pour la période 2006_2013. (COMMISSION EUROPEENNE, « Restructuration à la Production de Sucre », *o.c.*).

¹⁹⁸ A. BORRMANN, H. GROBMANN, G. KOOPMANN, « The WTO Compatibility of the Economic Partnership Agreements between the EU and the ACP Countries », *Intereconomics*, March/April 2006, pp. 115-120. (via *Journal of World Trade Online Access*) ; J.C. NWOBKIE, « The Emerging Trade Regime Under the Cotonou Partnership Agreement : Its Human Rights Implications », *Journal of World Trade*, April 2006, pp. 291-314 ; pour un avis plus nuancé C. P. NIELSEN, « New Regionalism in the Aftermath of Cancun : to the Benefit or Detriment of Developing Countries ? », in *WTO Negotiations and Agricultural Trade Liberalization. The Effects of Developed Countries' Policies on Developing Countries*, Wallingford Oxfordshire, CABI, 2006, pp. 310-331.

¹⁹⁹ Les droits d'importation sont des taxes relativement faciles à percevoir et constituent une part très importante des recettes fiscales compte tenu de la proportion élevée des activités de l'économie parallèle.

²⁰⁰ Règlement (CE) n° 266/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 établissant des mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole du sucre touchés par la réforme du régime de l'Union européenne dans le secteur du sucre, <http://eur-lex.europa.eu>.

²⁰¹ OXFAM ET WWF, Document d'information conjoint, « Critique du plan d'action de la CE pour les pays ACP touchés par la réforme sucre de l'UE », juin 2005, <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013), p. 4.

production des producteurs européens en vue de favoriser les importations des pays les moins développés et de mettre fin aux exportations européennes²⁰². Oxfam n'a pas démenti la nécessité de réduction des prix du sucre mais a souhaité que cette baisse soit plus douce afin d'octroyer aux pays ACP et PMA le temps nécessaire pour adapter leur industrie. Oxfam a également suggéré d'accorder des compensations afin de permettre aux pays ACP de s'adapter à la réforme du régime sucrier européen, de fournir une assistance technique afin d'aider les pays les moins développés à ajuster leur capacité et à améliorer leur compétitivité et enfin de promouvoir une industrie sucrière responsable socialement et respectueuse de l'environnement aussi bien en Europe qu'à l'échelle planétaire.

L'Union européenne a partiellement mis en œuvre les demandes des pays en voie de développement (relayées par Oxfam). Oxfam et WWF ont salué le souci de l'Union européenne de fournir des mesures d'accompagnement adaptées à chaque pays²⁰³. L'Union européenne a incité les producteurs européens les moins efficaces à abandonner leurs quotas, les abandons ont presque atteint le seuil espéré par la Commission (5,8 millions de tonnes au lieu des 6 millions de tonnes planifiés)²⁰⁴. Les demandes d'Oxfam n'étaient pas chiffrées, il n'est donc pas possible de savoir si les réductions de quota sont suffisantes à leurs yeux.

Les prix de référence pour le sucre blanc et le sucre brut et le prix minimal pour les betteraves ont fait l'objet d'une réduction progressive. Oxfam n'avait pas chiffré ses exigences en matière de prix mais il est probable qu'il considère les réductions de prix prévues par l'Union européenne comme étant trop rapides pour permettre l'adaptation des pays exportateurs de sucre aux nouvelles conditions de marché. Il est intéressant de noter que le prix pour le sucre blanc n'est réduit, par rapport au prix fixé dans le règlement 1260/2001, qu'à partir de la campagne de commercialisation 2008/2009 alors que le sucre brut fait l'objet de réduction dès la campagne de 2006/2007. Quand on sait que les pays ACP et les pays les moins développés exportent plus de sucre brut que de sucre blanc, on peut observer que la réforme est plus brutale pour les producteurs du sud que pour les producteurs européens.

Ces prédictions n'ont pas eu lieu parce que les prix sur le marché européen sont demeurés largement supérieurs au prix de référence en raison des prix mondiaux très élevés.

²⁰² OXFAM, Briefing Paper No. 70, « A Sweeter Future ? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in southern Africa », *o.c.*, pp. 5-6.

²⁰³ OXFAM ET WWF, « Critique du plan d'action de la CE pour les pays ACP touchés par la réforme sucre de l'UE », *o.c.*, p. 2.

²⁰⁴ GROUPEMENT D'INTERET ECONOMIQUE AGROSYNERGIE, « Evaluation des mesures de la PAC relatives au secteur du sucre », Résumé succinct, *o.c.*

Oxfam avait également demandé que les mesures de soutien s'accompagnent d'une amélioration de la conjoncture commerciale : le soutien au développement du commerce régional et l'aide à l'amélioration de la capacité de raffinage et de l'infrastructure. Le règlement 266/2006 n'a pas suivi les recommandations sur ces points.

Plus fondamentalement, Oxfam avait souhaité que le sucre ne fasse pas l'objet d'une libéralisation par les Accords de Partenariat Economique (ci-après APE)²⁰⁵. Oxfam expliquait sa position par un certain pragmatisme. Oxfam pense que les défenseurs d'une libéralisation ignorent deux problèmes fondamentaux. Le premier est qu'aucune coupe dans les prix ne serait à même d'éliminer les surplus exportés puisque ces coupes sont accompagnées de paiements découplés. Le deuxième est l'effet dévastateur qu'aurait une chute des prix sur les producteurs des pays ACP et des PMA. La question se pose de l'opportunité de cette recommandation. Il a été souligné que les rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel n'affectaient pas le droit d'importer du sucre selon des accords préférentiels mais uniquement son droit de subventionner à l'exportation un volume équivalent à ces importations préférentielles au-delà de ses engagements devant l'OMC. Cependant, la solution des importations préférentielles semble partielle puisqu'il y aura toujours des pays exclus des accords préférentiels qui seront lésés. D'un point de vue économique, il paraît peu probable que les paiements découplés envisagés puissent avoir les mêmes effets que les subventions anciennement accordées. La preuve en est que l'Union européenne est devenue un importateur net depuis la réforme.

Oxfam avait également exprimé la crainte que les fonds utilisés pour les mesures d'accompagnement proviennent du budget d'aide au développement et ne consistent dès lors qu'en un transfert et non un surcroît d'aide. Oxfam suggérerait de transférer une somme du budget de l'agriculture vers le budget développement. Il est impossible de déduire du règlement 266/2006 l'origine des fonds²⁰⁶.

Ensuite, Oxfam a suggéré un ensemble de politiques visant la réduction de la pauvreté (conditions de travail, présence des femmes dans l'industrie) et de politiques environnementales. Ces préoccupations sont mentionnées dans les considérants du règlement CE 266/2006. Il semble que ces lignes directrices aillent dans la bonne direction à condition

²⁰⁵ OXFAM ET WWF, « Critique du plan d'action de la CE pour les pays ACP touchés par la réforme sucre de l'UE », *o.c.*, pp. 4-5.

²⁰⁶ Règlement (CE) n° 266/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 établissant des mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole du sucre touchés par la réforme du régime de l'Union européenne dans le secteur du sucre, précité, art. 6.

que la responsabilité de la conceptualisation et de la mise en œuvre ne repose pas uniquement sur les épaules de l'Union européenne mais entraîne aussi une responsabilisation du pays auquel sont accordées les mesures de soutien.

En conclusion, il semble que l'Union européenne n'ait pas complètement perdu de vue les intérêts des pays ACP lors de la réforme. Il est par contre regrettable que cette aide n'ait pas été élargie aux PMA qui ont également souffert de la réforme du sucre. Cependant, ce regret d'une certaine façon relatif puisque les conséquences négatives n'ont pas eu lieu suite aux prix mondiaux élevés.

§2. Perspectives pour les réformes à venir

La réforme a rendu le prix européen dépendant du prix mondial. Les analyses suggèrent que les pays ACP et les PMA vont continuer à bénéficier des préférences aussi longtemps que l'Union européenne maintient ses quotas. En revanche, si les quotas sont supprimés, les importations préférentielles n'auront lieu qu'à condition que le prix mondial soit bas, étant donné que les importations seront dès lors plus compétitives que la production d'édulcorant européenne (sucre de betterave et isoglucose)²⁰⁷.

L'impact de la réforme varie essentiellement selon deux facteurs : (1) la quantité de sucre exportée sur le marché européen et (2) la compétitivité.

	Alternative markets	No/ limited alternative markets
High cost (US \$ 400 per tonne +)	Group 3 - Benin - Cote d'Ivoire - Dominican Republic - Jamaica - Kenya - Madagascar - Sierra Leone	Group 4 - Barbados - Belize - Mauritius - Guyana - Fiji
Low cost (<US \$ 400 per tonne)	Group 1 - Cambodia - Ethiopia - Malawi - Sudan - Tanzania - Zambia - Zimbabwe	Group 2 - Swaziland - Mozambique - Laos

Table. Cost (2008-2009/ 2010-2011) vs. market access matrix²⁰⁸

²⁰⁷ UNITED KINGDOM DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, « The Impact of EU Sugar Policy Reform on Developing Countries », February 2012, [http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/TradePolicy/LMC-ODI_SugarReportPublicVersion\(Final\).pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/TradePolicy/LMC-ODI_SugarReportPublicVersion(Final).pdf) (accès 24 juillet 2013), p. 3.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 4.

Les pays du groupe 1 risquent d'être affectés par les prochaines réformes du régime sucrier européen, ils devront réduire leurs coûts pour rester sur le marché. Les prochaines réformes du régime sucrier européen rendent ces industries plus vulnérables à la chute des prix mondiaux, pouvant entraîner une chute de la production et une hausse des coûts. En revanche, le régime sucrier européen semble ne plus être déterminant pour la viabilité de ces entreprises, le prix mondial étant dès à présent le facteur clé. Les marchés domestiques et les marchés régionaux voisins sont désormais des éléments importants. Le marché européen ne représente plus qu'une fraction des exportations, les réformes auront dès lors moins d'impact. Ceci est particulièrement vrai pour le Malawi, la Zambie et le Zimbabwe. Le Kenya, la Côte d'Ivoire, le Soudan, la Tanzanie et le Cambodge bénéficient, eux aussi, d'un marché domestique grandissant. En revanche, le Mozambique et le Swaziland sont entourés de pays ayant une production excédentaire et ne bénéficient donc pas de possibilités d'export vers leurs pays voisins. Ceci a pour conséquence qu'un plus grand pourcentage de leur production de sucre est exporté vers l'Union européenne. Ils sont donc plus exposés aux chutes des prix européens²⁰⁹.

Les prochaines réformes du régime sucrier européen ne devraient pas avoir un impact prédominant sur le niveau de pauvreté dans les 22 pays ACP. Le prix mondial a désormais beaucoup plus d'impact. Les modèles élaborés planchent sur un maximum de 220 000 personnes venant grandir les rangs des personnes pauvres d'ici 2020, ce qui correspond à 0,1% de la pauvreté actuelle. Les pays présentant les plus hauts risques sur ce point sont les pays hautement dépendants du sucre (Swaziland, Belize et Guyane) et ceux dont le niveau de pauvreté est élevé (Ethiopie, Malawi, Mozambique, Zambie et Zimbabwe). Pour évaluer l'impact d'une réforme du régime sucrier européen sur le niveau de pauvreté, quatre éléments sont pris en compte : (1) l'importance du secteur du sucre dans l'économie nationale en termes de BIP, emploi et utilisation du sol, (2) l'importance de l'industrie sucrière dans l'économie locale (emploi, proportion du revenu agricole, rôle dans l'offre de services sociaux tel que l'éducation et les soins de santé), (3) l'impact attendu d'une réforme du régime sucrier européen sur les revenus de l'industrie et sur l'emploi et (4) la possibilité de diversification de l'économie, particulièrement pour les petits agriculteurs²¹⁰.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 7.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 8.

Groupe	Impact	Pays
Groupe 1	Industries dont la viabilité est menacée.	Barbade, Belize, Fiji, Guyane, Jamaïque
Groupe 2	Industries dont la viabilité n'est pas menacée mais dont les revenus seraient affectés par une libéralisation plus profonde du marché sucrier européen.	Laos, Malawi, Maurice, Mozambique, Swaziland, Zambie, Zimbabwe.
Groupe 3	Industries qui ne devraient pas être significativement affectées par de nouvelles réformes du régime européen.	République Dominicaine, Benin, Cambodge, Cote d'Ivoire, Kenya, Madagascar, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie.

Pronostic des impacts de réformes plus approfondies du régime sucrier européen par groupe de pays²¹¹.

Des mesures d'accompagnement sont envisagées. Le critère sur base duquel ces aides devraient être accordées est discuté. Certains prônent qu'elles doivent compenser les pertes encourues. D'autres aimeraient que l'impact sur le niveau de pauvreté soit également pris en compte²¹².

Ces mesures tendent à améliorer la compétitivité des entreprises de trois manières : (1) la réduction des coûts par l'amélioration des conditions techniques, la réalisation d'économies d'échelle et l'optimisation des capacités de l'industrie ; (2) la diversification au sein de l'industrie sucrière en introduisant des activités générant de la valeur ajoutée telles que la génération d'électricité et la production d'éthanol ; (3) la diversification des marchés en veillant à mieux exploiter les marchés domestiques et les marchés voisins ; (4) l'augmentation de la production de sucre blanc²¹³.

Partie 7. La réglementation de l'Accord sur l'Agriculture permet-elle de prévenir efficacement l'octroi de subventions à l'exportation des produits agricoles ?

Au travers des différents litiges, on peut remarquer que certains problèmes se posent de manière récurrente. Nous choisissons d'analyser trois différends significatifs, Etats-Unis – Coton, Canada – Produits laitiers et Union-Européenne – Sucre, pour en souligner les traits communs.

²¹¹ *Ibid.*, p. 15.

²¹² *Ibid.*, p. 15.

²¹³ *Ibid.*, p. 3.

Chapitre 1. Des questions récurrentes au fil des différends

Section 1. L'applicabilité de l'ASMC aux subventions accordées à des produits agricoles

Nous référons pour cette question à la partie 1²¹⁴ concernant l'articulation entre l'AA et l'ASMC.

Nous nous sommes posé la question de savoir si l'applicabilité de l'ASMC aux subventions accordées à des produits agricoles nécessitait d'être clarifiée. Et dans ce cas, si ça devait être l'œuvre de l'Organe du règlement des différends ou si une intervention législative était nécessaire.

Après avoir discuté avec deux juristes²¹⁵ travaillant au quotidien sur des différends de l'OMC, il semblerait qu'une clarification ne soit pas nécessaire. Les Etats membres savent très bien à quoi ils se sont engagés et comment articuler l'ASMC et l'AA. Les contestations d'applicabilité de l'ASMC sont des simples moyens de défense qui auront toujours lieu puisqu'une partie a toujours intérêt à l'applicabilité d'un accord que la partie adverse va, bien entendu, la contester.

Il a été question de fusionner les deux accords. G. Luengo Hernandez de Madrid²¹⁶ évoque cette éventualité avec réserve. Il est très difficile de formuler des règles adaptées à tous les produits. L'Union Européenne a réussi à relever ce challenge d'une législation unique couvrant toutes les aides d'Etats mais le niveau d'intégration du marché est bien plus élevé au sein de l'Union Européenne qu'au sein de l'OMC. L'idée d'un accord unique est donc une bonne idée à long terme (20 ou 30 ans) lorsque le niveau d'intégration de l'OMC sera plus élevé²¹⁷.

²¹⁴ Partie 1, Chapitre 3, Section 3.

²¹⁵ G. E. LUENGO, entretien du 18 juillet 2013, *o.c.* ; L. UREEL, avocat chez Van Bael & Bellis, entretien du 12 juillet 2013.

²¹⁶ G. E. LUENGO HERNANDEZ DE MADRID, entretien du 18 juillet 2013, *o.c.*

²¹⁷ La question s'est également posée en ce qui concerne la réglementation des subventions accordées aux produits de pêche. Les membres se dirigent vers la solution d'une annexe à l'ASMC. C'est une solution contestable parce que les deux régulations ne partagent pas les mêmes objectifs : l'ASMC promeut une économie de marché, la concurrence la plus parfaite possible entre Etats et l'élimination des distorsions alors que la réglementation sur les subventions liés aux produits de la pêche a un objectif de protection de l'environnement et des espèces animales. Si la réglementation des subventions des produits de la pêche se trouve dans une annexe à l'ASMC, elle devra être interprétée à la lumière de l'ASMC. Cela semble peu judicieux et réaliste étant donné la divergence des objectifs. Il serait préférable d'avoir un accord distinct comme c'est le cas de l'Accord Général sur le Commerce des Services. (G. E. LUENGO HERNANDEZ DE MADRID, entretien du 18 juillet 2013, *o.c.*)

Section 2. Des versements « à l'exportation »

Dans les deux affaires Etats-Unis – Coton et Union-Européenne – Sucre, les défendeurs ont argumenté que les versements n'étaient pas effectués « à l'exportation ». Dans l'affaire Coton, il y avait effectivement deux catégories de bénéficiaires : les utilisateurs nationaux bénéficiaient de la subvention à condition de prouver qu'ils avaient défait une balle de coton domestique tandis que les exportateurs devaient démontrer que le coton Upland avait été exporté. Des deux situations, seule une était subordonnée à l'exportation. Les versements, quel que soit leur destinataire, faisaient l'objet de la même législation, empruntait une même forme et un même taux et étaient financés par un fonds unique. Les Etats-Unis en concluaient que la subvention n'était donc pas subordonnée à l'exportation mais à l'utilisation²¹⁸.

L'Organe d'appel a rejeté cette interprétation. Selon lui, la législation américaine n'établissait pas une seule catégorie de bénéficiaires. La distinction entre utilisateurs nationaux et exportateurs était claire et le fait que l'octroi de la subvention à la première catégorie de bénéficiaires, les utilisateurs nationaux, n'était pas subordonné à l'exportation n'éliminait pas le fait que son octroi à la deuxième catégorie de bénéficiaires, les exportateurs, l'était²¹⁹.

Dans l'affaire Canada – Produits laitiers, certaines catégories de lait n'étaient pas subventionnées à l'exportation mais il n'y avait pas de condition explicite limitant un segment distinct des versements au subventionnement à l'exportation.

La question s'est également posée dans l'affaire Union Européenne – Sucre. L'Union Européenne soutenait que les subventions n'étaient pas effectuées à l'exportation puisque les producteurs demeuraient entièrement libres de produire ou non du sucre C²²⁰. Pour l'Organe d'appel, le fait que le sucre C devait obligatoirement être exporté ou reporté au quota de l'année suivante²²¹ suffisait à démontrer que le versement était effectué à l'exportation²²². L'Union Européenne considérait que cela revenait à gommer la différence entre subvention à l'exportation et soutien interne. L'Organe d'appel a rejeté cette allégation, soulignant que la législation de l'Union Européenne ne laisse d'autre choix au producteur de sucre C que de l'exporter ou de le reporter de manière limitée²²³.

²¹⁸ Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland, Rapport de l'Organe d'appel, *supra* note 30, §575.

²¹⁹ *Ibid.*, §580.

²²⁰ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, *supra* note 46, §273.

²²¹ Si le sucre était reporté, il ne constituait dès lors plus du sucre C. Il était requalifié en sucre A. (*Ibid.*, §277).

²²² *Ibid.*, §275.

²²³ *Ibid.*, §281.

Cette confusion est en partie due à une différence de terminologie entre l'ASMC et l'AA que nous évoquions, lors de l'étude de l'articulation entre l'ASMC et l'AA, dans la partie 1. En effet, alors que l'AA parle de subventions « à l'exportation », l'ASMC impose un test plus rigoureux en vertu de la terminologie « *subordonné en droit ou en fait à l'exportation* ».

Encore une fois, juridiquement la signification de « à l'exportation » ou « *subordonné à l'exportation* » est très claire, le problème réside plutôt dans la qualification des faits. Etant donné la prohibition de subordonner les subventions aux résultats à l'exportation, les Etats membres usent de mécanismes plus subtils en accordant également la subvention à l'utilisation domestique comme c'est le cas dans le différend Etats-Unis – Coton ou dans le différend Union Européenne – Sucre en ne subventionnant pas les exportations mais en instaurant les conditions nécessaires pour permettre un subventionnement croisé. Il semble donc qu'aucune modification ni législative ni jurisprudentielle ne soit nécessaire²²⁴.

Section 3. Versement « financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics »

Dans le différend Sucre, l'Union Européenne a contesté la constatation du Groupe spécial selon laquelle le versement en question était « *financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics* ». Selon elle, le régime sucrier européen ne ferait que permettre aux cultivateurs de betteraves de financer ces versements²²⁵. L'Organe d'appel n'a pas souscrit à cette interprétation. L'Organe d'appel a établi que l'Union Européenne contrôlait pratiquement tous les aspects de l'offre et de la gestion des betteraves et du sucre communautaires. Cette réglementation fait plus que simplement « *permettre* » ou « *autoriser* » ces versements mais présente au contraire une « *connexion étroite* » avec le financement des versements. Cette « *connexion étroite* » existe parce que, sans les prix hautement rémunérateurs garantis par le régime communautaire applicable au sucre pour les betteraves A et B, il ne pourrait pas y avoir de ventes de betteraves C à un prix inférieur à leur coût de production²²⁶.

La condition d'un « *versement financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics* » s'est également posée dans le différend Canada – Produits laitiers. L'Organe d'appel a précisé qu'il n'était pas nécessaire que le versement représente une charge pour le trésor public. Les versements peuvent être financés par des parties privées à condition que ce soit les règles

²²⁴ G. E. LUENGO HERNANDEZ DE MADRID, entretien du 18 juillet 2013, *o.c.* ; L. UREEL, *o.c.*, entretien du 12 juillet 2013.

²²⁵ Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, *supra* note 46, §232.

²²⁶ *Ibid.*, §239.

émises par le pouvoir public qui permettent ce transfert²²⁷. L'Organe d'appel a considéré que si le coût de la vente du lait à un prix réduit n'était pas à la charge des pouvoirs publics, le cadre réglementaire élaboré par les pouvoirs publics était indispensable au transfert²²⁸. Il n'est pas nécessaire que les pouvoirs publics prescrivent ce transfert de manière impérative²²⁹ mais l'exigence d'une « *connexion étroite* » nécessite que les pouvoirs publics jouent un rôle suffisamment important dans le processus par lequel une partie privée finance les versements en question²³⁰. L'Organe d'appel a également statué que le fait que l'organisme public était en partie composé de producteurs de lait ne modifiait pas le caractère gouvernemental de l'organisme²³¹.

Nous rappelons qu'une partie de la doctrine s'inquiète du caractère lacunaire de cette solution. En effet, sur base de ces enseignements, il ne sera pas possible de condamner une mesure des pouvoirs publics qui se contente d'octroyer une subvention sans intervenir dans la régulation du marché²³².

Le problème n'est pas un problème de règle mais d'attribution de la mesure aux pouvoirs publics. L'agriculture est un marché régulé. La question est de savoir comment il est régulé, quel degré de régulation est nécessaire pour qu'il y ait subvention. Est-ce qu'une législation imposant les cantines des écoles de n'acheter que des produits biologiques constitue une subvention ? Probablement que non.

Chapitre 2. Evaluation de la réglementation de l'OMC sur les subventions à l'exportation²³³

Nous voulions examiner l'impact de la conclusion de l'AA et de l'ASMC en 1995 sur le nombre de différends présenté(s) devant l'Organe de règlement des différends. Nous pouvons noter qu'il y a une diminution du nombre de différends par rapport à la période pendant laquelle les subventions étaient régies par l'article 16 :3 du GATT. En ce qui concerne les subventions accordées aux produits agricoles, il y avait, sous le GATT, un certain nombre de

²²⁷ Canada- Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers, Rapport de l'Organe d'appel, 13 octobre 1999, WT/DS/103/AB/R, §236, <http://www.wto.org>.

²²⁸ *Ibid.*, §120.

²²⁹ *Ibid.*, §235.

²³⁰ *Ibid.*, §237.

²³¹ *Ibid.*, §121.

²³² J.F. PLATA PUYANA, F. SERRANO PINILLA, R.J. RINCÓN ORDÓÑEZ, « The cumulative application of the Agreement on Agriculture and the Subsidies and Countervailing Measures Agreement: an approach to agricultural subsidies based on its effects », *o.c.*, p. 243.).

²³³ Propos largement inspirés de G. E. LUENGO HERNANDEZ DE MADRID, entretien du 18 juillet 2013, *o.c.*. Cependant, les conclusions n'engagent que l'auteur du présent travail.

différends. Ce nombre a diminué entre 1995 et 2004, essentiellement en raison de la clause de paix. Ensuite, il y a eu le différend Coton. Il ne fait aucun doute que la législation s'est considérablement améliorée avec l'adoption de l'AA et l'ASMC. Cependant, il est difficile d'établir un lien de causalité direct entre l'efficacité de la réglementation sous l'AA et l'ASMC et le nombre de différends car un certain nombre de paramètres doivent être pris en compte.

Tout d'abord, l'introduction de la règle de l'adoption des rapports de l'Organe de règlement des différends au consensus inversé a rendu le recours à l'Organe de règlement des différends plus attractif. Comme nous l'avons observé plus haut, ce changement n'a néanmoins pas donné lieu à une augmentation du nombre de différends en matière de subventions à l'exportation accordées aux produits agricoles.

En revanche, la formulation des règles peut expliquer le nombre peu élevé de différend. Premièrement, les règles ont été formulées de manière à préserver les intérêts des acteurs prédominants du subventionnement – l'Union Européenne et les Etats-Unis. La clause de paix de l'article 13 de l'AA a exempté pendant 9 ans les subventions de produits agricoles de poursuites sur base du GATT et de l'ASMC. Ce délai a permis la mise en conformité des politiques de subventionnement à l'exportation. Ensuite, le système de mesures compensatoires, que nous avons décidé de ne pas étudier dans le cadre du présent travail, a été conçu pour permettre aux pays lésés par une politique de subventionnement d'un autre Etat membre à prendre des mesures sans avoir recours à l'Organe de règlement des différends.

Ensuite et de manière plus fondamentale, le soutien de l'agriculture est très difficile à réguler. Au lieu de fixer des prix minima et de subventionner les exportations, les Etats peuvent tout simplement choisir d'accorder un paiement découplé aux agriculteurs, qui, par la suite, décident eux-mêmes de ce qu'ils en font. Il sera dès lors très difficile d'établir un lien de causalité entre le paiement et les exportations, ce qui mettra l'Etat membre à l'abri de toute poursuite.

Enfin, il y a des raisons plus politiques qui peuvent expliquer le nombre peu élevé de différends relatifs à l'octroi de subventions à l'exportation aux produits agricoles. Premièrement, au sein de l'OMC existe une culture de la négociation. Une part significative des contestations sont réglées entre les membres sans recours à l'Organe de règlement des différends (notamment pour une série de problèmes « techniques » dans la conception de la politique).

Deuxièmement, la majorité, pour ne pas dire tous les Etats membres, mettent en œuvre certaines mesures contestables au regard des règles de l'OMC, ils réfléchissent dès lors à deux fois avant de mettre en cause une politique de subventionnement à l'exportation. Il faut que les bénéfices d'une mise en conformité de la politique de l'Etat membre mis en cause outrepassent de manière significative les risques de mise en cause des politiques de l'Etat plaignant pour qu'une procédure soit engagée.

Troisièmement, certains membres n'ont pas voulu entamer de litiges pendant le cycle de Doha, entamé en 2001. Ces membres pensaient que Doha permettrait d'arriver à une solution négociée plutôt que de recourir au litige et, surtout, ne voulaient pas être accusés d'être responsables de l'échec de négociations. Depuis plusieurs années, Doha est complètement gelé. Lorsqu'il sera officiellement mis fin à Doha, il est probable que l'on assiste à une augmentation du nombre de plaintes.

Enfin, l'introduction d'une plainte nécessite la collection de beaucoup de données et les Etats, même les mieux équipés, ne disposent souvent pas de ressources suffisantes pour cette récolte fastidieuse. Le renversement de la charge de la preuve qui permet au plaignant de se contenter d'apporter la preuve d'exportations au-delà des seuils fixés et impose à l'Etat défendeur d'apporter la preuve que ces exportations ne sont pas subventionnées allège cette difficulté mais celle-ci persiste néanmoins. Ce problème est d'autant plus criant en ce qui concerne le soutien interne.

G. Luengo Hernandez de Madrid est convaincu de l'efficacité de la réglementation des subventions à l'exportation. Nous nous demandons si l'avis est partagé par des professionnels de pays accordant très peu ou pas de subventions à l'exportation (comme le Brésil ou la Thaïlande). Il est aussi important de souligner que si l'octroi de subvention à l'exportation est strictement encadré, il n'empêche pas aux Etats d'utiliser d'autres canaux pour soutenir leur agriculture (comme les paiements découplés), ce qui peut, au final, aider les producteurs à exporter. Non seulement, les Etats ne semblent pas prêts à renoncer à tout soutien de leur agriculture, secteur sensible comme nous l'avons soulevé au cours de présent travail²³⁴, mais plus encore il nous semble techniquement impossible de concevoir une législation qui engloberait toute forme de support. Une fois une règle élaborée, l'imagination des juristes permet toujours de trouver des manières de la contourner...

²³⁴ Sécurité alimentaire, préservation des paysages ruraux, soutien du niveau de vie des agriculteurs, souci de la santé (hormones, production biologique etc.).

Conclusion

La réglementation des subventions à l'exportation n'est pas une tâche aisée. Premièrement, les données les concernant sont difficiles à recueillir. Ensuite, il est difficile de concevoir une réglementation englobant tous les types de subventions à l'exportation. Des efforts ont été faits pour prendre en compte des formes moins évidentes de subventions à l'exportation comme les versements indirects. Les Groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC mettent la main à la pâte en ayant une proche au cas par cas pour considérer si les versements sont effectués « à l'exportation » et « financés à partir d'une mesure des pouvoirs publics ». En d'autres termes, ils se basent sur les effets produits par le régime mis en place quand bien même il serait conçu de manière à échapper à la réglementation.

Malgré ces efforts, la réglementation du soutien dans l'agriculture de manière générale est relativement facilement contournable. L'octroi de paiements découplés permet de contourner la réglementation des subventions à la production et à l'exportation. Les paiements découplés entraînent moins de distorsions puisqu'ils sont sensés ne pas influencer les décisions de production. Néanmoins, ils sont capables de permettre à un agriculteur de produire alors qu'il ne l'aurait pas fait dans des conditions de marché.

Les praticiens semblent convaincus de l'efficacité de la réglementation. L'observation de l'évolution du nombre de différends n'est pas suffisante pour évaluer son efficacité. Des facteurs externes influencent le nombre de différends tels que l'existence d'un cycle de négociation en cours que personne ne veut prendre la responsabilité de faire échouer, la peur de représailles étant donné que tous les Etats peuvent se voir reprocher l'une ou l'autre politique de soutien à l'agriculture ou encore la crainte d'une baisse de l'aide au développement en réponse à une plainte devant l'OMC. Enfin, l'incapacité financière de certains pays les plus pauvres de supporter les coûts d'une procédure devant l'Organe de Règlement des différends de l'OMC pourraient aussi fausser le nombre de différends sur les subventions à l'exportation.

Le sucre est un produit particulièrement sensible dans les négociations sur l'agriculture. Il a souvent fait l'objet d'un traitement particulier et a été au centre de plusieurs différends. Le sucre a une longue histoire de protection par les pouvoirs publics en Europe depuis la mise sur pied de la culture de la betterave sucrière par les scientifiques sous Napoléon suite à une rupture de l'approvisionnement de l'Europe en sucre de canne. Le sucre présente la particularité d'être produit dans de très nombreux pays dont le niveau de développement varie

sensiblement. Il est l'objet d'accords particuliers entre les pays européens et leurs anciennes colonies et aussi d'accords de promotion du développement. Le sucre est l'un des produits les plus échangés sur le marché mondial, ce qui rend l'examen des politiques de soutien essentiel pour les pays dont les échanges sur le marché mondial pourraient souffrir. Les prix du sucre sur le marché mondial sont extrêmement volatiles, en partie parce un prix du pétrole élevé incite à la production d'éthanol, qui à son tour diminue la production de sucre. Enfin, tout le processus de production du sucre nécessite des infrastructures importantes²³⁵, terrain de lobbies très puissants.

Les exportations subventionnées de sucre européen rendues possible sous l'ancien régime contribuaient à faire baisser les prix mondiaux et à accaparer des marchés qui, en l'absence de ce soutien aux producteurs européens, auraient été acquis à des producteurs plus compétitifs. Les effets de cette politique ont été très variables en fonction des pays en voie de développement pris en considération. Les producteurs à bas prix, tels que le Brésil, la Thaïlande ou les Philippines, étaient les plus durement touchés par les exportations subventionnées de sucre européen. L'impact sur les pays en voie de développement bénéficiant d'un accès préférentiel était plus nuancé. Les pays aux coûts de production élevés qui bénéficiaient d'un large quota d'exportation vers l'Union européenne tendaient à bénéficier du régime. Pour les autres, dont les quotas étaient négligeables, la contrepartie des prix élevés reçus sur le marché européen ne compensait pas la perte occasionnée par la baisse du prix mondial et l'accaparement des marchés vers lesquels ils auraient pu exporter.

Il semble que l'Union européenne se soit conformée aux recommandations du Groupe spécial et de l'Organe d'appel. Suite à la réforme de 2006, l'Union est passée du statut d'exportateur de sucre à celui d'importateur. Les subventions à l'exportation ont été supprimées en 2008. L'Union européenne entend respecter le plafond total d'exportation de sucre hors quota fixé par l'OMC. Le prix des betteraves hors quota a augmenté. Les prix minimaux de sucre sous quota ont baissé. Les quotas de production ont été réduits suite à un programme de restructuration volontaire, et ce de manière à faire mieux concorder la production de sucre européenne avec sa consommation domestique.

Cette réforme a essentiellement profité aux exportateurs aux faibles de coûts de production tels que le Brésil, l'Australie et la Thaïlande. On attendait de la réforme qu'elle fasse baisser

²³⁵ Les cultures de betteraves sucrières et de cannes à sucre sont de grandes exploitations, de même que les raffineries qui nécessitent le traitement d'une grande quantité de sucre pour couvrir des investissements importants.

les prix sur le marché européen. Cela n'a pas été le cas au vu des prix mondiaux très élevés. En conséquence, les pays en voie de développement qui exportaient majoritairement vers l'Union européenne n'ont pas été touchés dans l'ampleur prédite. Aujourd'hui, la viabilité du secteur du sucre des pays en voie de développement dépend plus de la production de sucre dans les pays très compétitifs mentionnés ci-dessus que de la politique sucrière de l'Union européenne. Concrètement, une production intensive de sucre à faible coût contribuera à faire diminuer les prix mondiaux, mettant en péril la production de sucre dans les pays les moins compétitifs. En revanche, l'Union européenne peut, par ses accords d'accès préférentiel²³⁶ notamment, soutenir la production de sucre dans les pays en voie de développement.

L'OMC, la PAC et l'aide au développement poursuivent des objectifs différents, ce qui les rend difficilement conciliables. L'Union européenne s'oppose depuis des années à une libéralisation de l'agriculture réclamée de manière majoritaire au sein de l'OMC. En revanche, une fois les dispositions adoptées, l'Union européenne semble avoir la volonté de se conformer à ses obligations conclues au titre de l'OMC. Les réformes européennes sont évaluées au regard des règles de l'OMC avant d'être adoptées et l'Union européenne se conforme aux recommandations des Groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, à de rares exceptions près²³⁷.

L'aide au développement est prise en compte dans la PAC à condition qu'elle n'en gêne pas les objectifs premiers. Mises de côté les questions éthiques, cet objectif semble raisonnable. La PAC vise à instaurer les conditions qui lui semblent les plus optimales sur le marché agricole, à assurer un revenu équitable aux agriculteurs européens tout en garantissant des prix raisonnables aux consommateurs européens²³⁸. Elle sert donc des intérêts européens et n'entend pas jouer le rôle d'une Organisation Non Gouvernementale d'aide humanitaire. En revanche, le précédent régime sucrier était critiquable. Cette politique ne permettait pas d'atteindre la plupart des objectifs fixés par la PAC : les consommateurs payaient des prix extrêmement élevés pour le sucre, le système bénéficiait majoritairement aux grandes exploitations au détriment des petits agriculteurs et il ne permettait pas le développement des régions les plus pauvres. Il ne serait pas étonnant qu'une majorité de citoyens européens

²³⁶ Accords de Partenariat Economique pour les pays anciennement bénéficiaires du Protocole Sucre et Initiative TSA pour les PMA.

²³⁷ L'Union européenne a refusé de se conformer aux recommandations de l'Organe d'appel dans le différend Union Européenne- Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones), Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS48/AB/R, 16 janvier 1998, <http://www.wto.org>.

²³⁸ L'analyse du régime sucrier de 2001 a montré que l'objectif de fournir du sucre à un prix raisonnable aux consommateurs avait été sacrifié. Les consommateurs participaient au financement de la politique sucrière européenne en payant des prix trois fois supérieurs aux prix mondial pour le sucre.

défendent une production agricole européenne de qualité et la protection des petits agriculteurs européens. En revanche, un système aux effets dévastateurs dans certaines régions pauvres du monde qui bénéficiaient principalement à de larges exploitations en bonne santé financière dans des régions prospères était difficilement défendable.

En conclusion, les objectifs de l'OMC, de la PAC et de l'aide au développement font difficilement bon ménage. Bien que la priorité de l'Union européenne semble être sans grande surprise la PAC, l'Union européenne semble attacher une importance particulière au respect, du moins formel, de ses engagements devant l'OMC. Cependant, c'est un mouvement dynamique, l'Union européenne négocie de façon à ce que les règles de l'OMC ne rendent pas ses politiques illégales et elle élabore ses politiques de manière à ne pas enfreindre, du moins de manière flagrante, ses engagements devant l'OMC. L'aide au développement semble donc venir en dernière position, accordée à condition qu'elle ne mette pas en péril les règles et objectifs des deux premiers systèmes.

La réponse à la question de savoir si l'Union européenne parvient à combiner ses engagements internationaux en matière de subventions à l'exportation, sa PAC et sa politique d'aide au développement dans le secteur du sucre dépend du niveau auquel on considère l'objectif atteint. La PAC profite des failles²³⁹ de la réglementation de l'OMC bien qu'en façade elle ait la volonté de se conformer à ses engagements et l'aide au développement est accordée de façon imparfaite. A un niveau minimum, l'Union européenne parvient à atteindre ce subtil équilibre puisque la réforme sucrière semble se conformer aux recommandations du Groupe spécial et de l'Organe d'appel, qu'elle contient des mesures transitoires d'accompagnement des pays en voie de développement et qu'elle maintient un certain nombre d'accords préférentiels. En revanche, le secteur du sucre est toujours fortement régulé, notamment au niveau des importations de sucre, contrevenant à l'objectif de l'OMC d'une libéralisation toujours plus grande de l'agriculture et les pays en voie de développement sont toujours dans le besoin. La question principale à se poser est donc celle des priorités que l'on souhaite que l'Union européenne se fixe.

²³⁹ Ces failles sont fréquemment le résultat de négociations multilatérales complexes et de concessions faites en vue de parvenir à un accord souvent imparfait.

Commentaires

La documentation sur le précédent régime sucrier est extensive, la réforme sucrière et ses effets font également l'objet de rapports et commentaires, en revanche aucun document faisant le lien entre la condamnation par le Groupe spécial et l'Organe et la réforme n'a pas été trouvé.

Le régime sucrier mis en place par l'Union européenne est extrêmement compliqué²⁴⁰. Certains diront que c'est à dessein, afin de rendre le régime relativement opaque et de compliquer les éventuelles plaintes. Les règlements manquent de lisibilité. Les données recueillies ont été relativement difficiles à analyser, notamment parce que certaines prenaient en compte le sucre blanc, d'autres le sucre brut et d'autres encore le sucre total. Il est donc parfois difficile de comparer deux tableaux différents. De même, nous avons pu lire de nombreuses observations contradictoires, qu'il a fallu soupeser.

Enfin, il nous semble que le sujet pourrait faire l'objet d'une belle étude interdisciplinaire en combinant les talents d'un économiste spécialiste des politiques agricoles et d'un juriste aux connaissances approfondies en matière de réglementation des subventions à l'exportation.

²⁴⁰ Le Groupe spécial a notamment exprimé que la division de sucre en différents quotas constituait un « *défi à l'intelligence* ».

Bibliographie

1. Législation

A. Droit international général

- Convention de Vienne sur le Droit des Traités, <http://untreaty.un.org>
- Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, <http://www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm>
- Protocole Sucre (abrogé)
- Accord Union-Européenne – Inde (abrogé)

B. OMC

- Accord sur l'Agriculture, <http://wto.org>
- Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires, <http://wto.org>
- GATT de 1994

C. Union européenne (<http://eur-lex.europa.eu>)

- Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.
- Règlement (CE) n° 1159/2003 de la Commission du 30 juin 2003 établissant, pour les campagnes de commercialisation 2003/2004, 2004/2005 et 2005/2006, les modalités d'application pour l'importation de sucre de canne dans le cadre de certains contingents tarifaires et accords préférentiels et modifiant les règlements (CE) n° 1464/95 et (CE) n° 779/96.
- Règlement (CE) n° 266/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 établissant des mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole du sucre touchés par la réforme du régime de l'Union européenne dans le secteur du sucre.
- Règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil du 20 février 2006 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.
- Règlement (CE) n° 769/2006 de la Commission du 19 mai 2006 portant suspension de la possibilité de déposer des demandes de certificats d'exportation pour le sucre C à partir du 23 mai 2006 et modifiant le règlement (CE) n°93/2006 en ce qui concerne les mesures transitoires applicables au sucre C.
- Règlement (CE) n° 947/2008 de la Commission du 25 septembre 2008 suspendant les restitutions à l'exportation pour le sucre blanc et le sucre brut exportés en l'état.
- Règlement d'exécution (UE) n° 476/2013 de la Commission du 23 mai 2013 fixant la limite quantitative applicable aux exportations de sucre et d'isoglucose hors quota jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2013/2014, <http://eur-lex.eu>.

2. Jurisprudence (<http://wto.org>)

- Union Européenne- Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997.
- Union Européenne- Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones), Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS48/AB/R, 16 janvier 1998.
- Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile, Rapport du Groupe spécial, WT/DS54/R, 2 juillet 1998.
- Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS60/AB/R, 2 novembre 1998.
- Etats-Unis – Traitement fiscal des « sociétés de ventes à l'étranger », Rapport du groupe spécial, WT/DS/108/R, 8 octobre 1999.
- Canada- Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers, Rapport du groupe spécial, 13 octobre 1999, WT/DS/103/AB/R.
- Argentine- Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999.
- Chili-Système de fourchette de prix et mesures de sauvegarde appliquées à certains produits agricoles, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS207/AB/R, 23 septembre 2002.
- Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport du Groupe spécial, WT/DS265/R, 11 juillet 2003.
- Union Européenne- Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS265/AB/R, 28 avril 2005.
- Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS267/AB/R, 3 mars 2005.

3. Doctrine

- ABBOTT P.C., YOUNG L.M., « Export Competition Issues in the Doha Round », *in Agricultural Policy Reform and the WTO. Where Are We Heading ?*, Northampton, Edgar, 2004, pp. 252-263.
- BHALA R., GANTZ D., « WTO Case Review », *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 2006, pp. 287-305.
- BORRMANN A., GROBMANN H., KOOPMANN G., « The WTO Compatibility of the Economic Partnership Agreements between the EU and the ACP Countries », *Intereconomics*, March/April 2006, pp. 115-120. (via *Journal of World Trade Online Access*)
- BREINING-KAUFMANN C., « The Right to Food and Trade in Agriculture », *in Human Rights and International Trade*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 341- 377.
- COMITÉ EUROPÉEN DES FABRICANTS DE SUCRE, Factsheet, « Sugar and Trade : From a World Leading Exporter to a Net Importer », <http://www.comitesucre.org/site/info-publications/factsheets/> (accès 24 juillet 2013).
- DAUGBJERG C., SWINBANK A., *Ideas, Institutions and Trade : the WTO and the curious role of EU farm policy in trade liberalization*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

- GREEN A., TREBILCOCK M., « Enforcing WTO Obligations : What Can We Learn From Export Subsidies ? », *Journal of International Economic Law*, 2007, pp. 653-683.
- GROUPEMENT D'INTERET ECONOMIQUE AGROSYNERGIE, « Evaluation des mesures de la PAC relatives au secteur du sucre », Résumé succinct, décembre 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/index_en.htm (accès 17 juillet 2013)
- GROUPEMENT D'INTÉRÊT ECONOMIQUE AGROSYNERGIE, « Evaluation of CAP Measures Applied to the Sugar Sector », Final Report, December 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/index_en.htm, p. 58.
- HOEKMAN B., HOWSE R., « EC-Sugar », in *The WTO case law of 2004-2005 : legal and economic analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 149-182.
- INTERNATIONAL SUGAR ORGANIZATION, « Impact of the EU Sugar Reform on the Beet Processing Sector », March 2010, <http://www.oecd.org/agriculture/44831929.pdf> (accès 24 juillet 2013).
- LAPRÉVOTE F-C, KANG S., « Subsidies Issues in the WTO – An update », *European State Aid Law Quarterly*, 2011, pp. 445-455.
- LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID G. E., *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law : Conflicts in International Trade Law*, Alphen aan de Rijn, Kluwer Law International, 2007.
- NIELSEN C.P., « New Regionalism in the Aftermath of Cancun : to the Benefit or Detriment of Developing Countries ? », in *WTO Negotiations and Agricultural Trade Liberalization. The Effects of Developed Countries' Policies on Developing Countries*, Wallingford Oxfordshire, CABI, 2006, pp. 310-331.
- NWOBIKE J.C., « The Emerging Trade Regime Under the Cotonou Partnership Agreement : Its Human Rights Implications », *Journal of World Trade*, April 2006, pp. 291-314.
- OCDE, « Découplage : une vue d'ensemble du concept », <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/25485371.pdf>
- OXFAM, Briefing Paper No. 27, « The Great EU Sugar Scam. How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world », <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013).
- OXFAM, Briefing Paper No. 61, « Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries », March 2004, <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013).
- OXFAM, Briefing Note, « An End to EU Sugar Dumping ? Implications of the Interim WTO Panel Ruling in the dispute against EU sugar policies brought by Brazil, Thailand, and Australia », August 2004, <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013).
- OXFAM, Briefing Paper No. 70, « A Sweeter Future ? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in southern Africa », November 2004, <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013).

- OXFAM, Briefing Paper No 81, « Truth or consequences. Why the EU and the USA must reform their subsidies, or pay the price », November 2005, <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013).
- OXFAM, Briefing Paper No 85, « What Happened in Hong Kong ? Initial Analysis of the WTO Ministerial, December 2005, <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013)
- OXFAM ET WWF, Document d'information conjoint, « Critique du plan d'action de la CE pour les pays ACP touchés par la réforme sucre de l'UE », juin 2005, <http://www.oxfam.org/en/policy> (accès 11 juillet 2013).
- PAUWELYN J., « Human Rights in WTO Dispute Settlement », in *Human Rights and International Trade*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 205-242.
- PETERS R., VANZETTI D., « Shifting Sands : Searching for a Compromise in the WTO Negotiations on Agriculture », New York, *United Nations*, Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 23, 2004.
- PETERS R., « Roadblock to Reform : the Persistence of Agricultural Export Subsidies », New York, *United Nations*, Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 32, 2006.
- PLATA PUYANA J.F., SERRANO PINILLA F., RINCÓN ORDÓÑEZ R. J., « The cumulative application of the Agreement on Agriculture and the Subsidies and Countervailing Measures Agreement : an approach to agricultural subsidies based on its effects », *Int. Law. Rev. Colomb. Derecho Int. Bogotá*, November 2007, pp. 235-236, http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/07-JoseFernandoPlataPuyana_000.pdf (dernier accès 30 juin 2013).
- POLOPOLUS L. C., « World Sugar Markets and Entangled Government Programs », *Sugar and Related Sweetener Markets : International Perspectives*, Wallingford, CABI, 2002, pp. 1-12.
- POWELL S.J., SCHMITZ A., « The Cotton and Sugar Subsidies Decisions : WTO's Dispute Settlement System Rebalances the Agreement on Agriculture », *Drake Journal of Agriculture Law*, 2005, pp. 287-330.
- SCHMITZ T.G., SEALE J.L. JR., BUZZANELL P.J., « Brazil's Domination of the World Sugar Market », *Sugar and Related Sweetener Markets : International Perspectives*, Wallingford, CABI, 2002, pp. 123-139.
- SLOCOCK B., « EC and WTO Subsidy Control Systems – Some Reflections », *European State Aid Law Quarterly*, 2007, pp. 249-256.
- STOLER A.L., « The Evolution of Subsidies Disciplines in GATT and the WTO », *Journal of World Trade*, 2010, pp. 797-808.
- SWINBANK A., « EU Sugar Policy : An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change », *Journal of World Trade*, 2009, pp. 603-620.
- SYKES A.O., « The Questionable Case for Subsidies Regulation : A comparative Perspective », *Journal of Legal Analysis*, 2010, pp. 473-523.
- UNITED KINGDOM DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, « The Impact of EU Sugar Policy Reform on Developing Countries », February 2012, [http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/TradePolicy/LMC-ODI_SugarReportPublicVersion\(Final\).pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/TradePolicy/LMC-ODI_SugarReportPublicVersion(Final).pdf) (accès 24 juillet 2013).

- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT SECRETARIAT, Report, « Effects of the ‘Everything But Arms’ Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries », UNCTAD/DITC/COM/2004/6, April 2005, http://unctad.org/en/Docs/ditccom20046_en.pdf (accès 24 juillet 2013).
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE FOREIGN AGRICULTURE SERVICE, Global Agriculture Information Network, « Impact of the EU Sugar Reform on Sugar Exporters from ACP and LDC », n° E49042, 2009, <http://www.fas.usda.gov/> (accès 26 juillet 2013).
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE FOREIGN AGRICULTURE SERVICE, Global Agriculture Information Network, « Post Reform EU Sugar Prospects for the Future », n° E60078, 2011, <http://www.fas.usda.gov/> (accès 26 juillet 2013).
- X, « WTO Case Review 2005 », *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 2006, pp. 287-304.
- YUSUF G., « The Marginalisation of African Agricultural Trade and Development : a case study of WTO’s efforts to cater to african agricultural trading interests particularly cotton and sugar », *African Journal of International and Comparative Law*, 2009, pp. 213-239.
- VANDENHOLE W., « Third State Obligations under the ICESCR : A Case Study of EU Sugar Policy », *Nordic Journal of International Law*, 2007, pp. 73-100.

4. Autres

- COMITE DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES DE L’UNION EUROPEENNE, Position Commune du COPA et de la COGECA sur la Communication de la Commission Relative à la Réforme de l’Organisation Commune des Marchés du Sucre, Bruxelles, 21 décembre 2004, <http://www.copa-cogeca.be> (accès 11 juillet 2013).
- COMITÉ EUROPÉEN DES FABRICANTS DE SUCRE, « Position concerning the Council proposals to amend Council Regulation (EC) No 318/2006 on the common organisation of the markets in the sugar sector and Council Regulation (EC) No 320/2006 establishing a temporary scheme for the restructuring of the sugar industry in the Community », May 2007, <http://www.cefs.org/> (accès 11 juillet 2013).
- COMITÉ EUROPÉEN DES FABRICANTS DE SUCRE, « Consistent Trade and Import Policies for the European Sugar Sector », November 2010, <http://www.cefs.org/> (accès 11 juillet 2013)
- COMMISSION EUROPEENNE, « Agriculture et Développement Rural », http://ec.europa.eu/agriculture/sugar/index_fr.htm (accès 17 juillet 2013)
- COMMISSION EUROPEENNE, « Restructuration de la production de sucre », http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/sugar_protocol_fr.htm
- COMMISSION EUROPEENNE, Document de travail, « Vers une réforme de la politique sucrière de l’Union européenne. Synthèse des travaux d’analyse d’impact. », 2003, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_fr.pdf (accès 21 juillet 2013).

- EUROPEAN SUGAR REFINERIES ASSOCIATION, « Reform of the EU Common Agricultural Policy (CAP) post 2013 », September 2011, <http://www.sugarrefineries.org> (accès 11 juillet 2013).
- EUROPEAN SUGAR REFINERIES ASSOCIATION, « The added-value of Sugar Refining in Europe, June 2012 », <http://www.sugarrefineries.org> (accès 11 juillet 2013).
- EUROPEAN SUGAR REFINERIES ASSOCIATION, « European Sugar Refiners Concerns », July 2012, <http://www.sugarrefineries.org> (accès 11 juillet 2013).
- EUROPEAN SUGAR REFINERIES ASSOCIATION, « Misconceptions about Sugar Refiners in Europe », July 2012, <http://www.sugarrefineries.org> (accès 11 juillet 2013).
- EUROPEAN SUGAR REFINERIES ASSOCIATION, « Cane Refining in the EU : Challenges & Opportunities », November 2012, <http://www.sugarrefineries.org>
- NATIONS UNIES, Déclaration du Millénaire, Résolution adoptée l'Assemblée Générale le 8 septembre 2000, UN Doc. A/RES55/2, <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm> (accès 14 juillet 2013).
- NATIONS UNIES, Rapport de la Conférence Internationale sur le Financement du Développement, Monterrey, 18-22 mars 2002, UN. Doc. A/Conf.198/11, http://unctad.org/fr/docs/aconf198d11_fr.pdf (accès le 14 juillet 2013).
- NATIONS UNIES, Sommet Mondial de 2005, Résolution adoptée l'Assemblée Générale le 24 octobre 2005, UN Doc. A/RES60/1, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021755.pdf> (accès le 14 juillet 2013).
- NATIONS UNIES, Rapport du groupe de travail sur le droit au développement sur les travaux de sa 77^e session, Genève, 9-13 janvier 2006, UN Doc. E/CN.4/2006/26, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/sessions/62/listdocs.htm>.
- OMC, Union européenne – Subventions à l'exportation de sucre, Mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD, Communication de l'Australie, du Brésil et de la Thaïlande, WT/DS265/32, 16 septembre 2005, <http://www.wto.org>.
- OMC, Union européenne – Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de situation de l'Union européenne, WT/DS265/35, 5 mai 2006, <http://www.wto.org>.
- OMC, Union européenne – Subventions à l'exportation de sucre, Rapport de situation de l'Union européenne, WT/DS265/36, 9 juin 2006, <http://www.wto.org>.
- OMC, Nouvelles, « Informations actualisées du Président sur les questions agricoles proposées pour la Conférence de Bali », mai 2003, https://www.wto.org/french/news_f/news13_f/agng_23may13_f.htm
- ORGANE D'EXAMEN DES POLITIQUES COMMERCIALES DE L'OMC, Rapport du secrétariat, « Union Européenne », WT/TPR/S/284, 28 mai 2013, <http://www.wto.org>.
- PARLEMENT EUROPEEN, CONSEIL ET COMMISSION, « Le Consensus pour le Développement », 2006/C46/01, 2006, <http://eur-lex.europa.eu>.

5. Entretiens et questions par mail

- BEDNAR N., Professeur d'Economie Européenne à l'Université Catholique de Louvain, mail du 22 juillet 2013.

- COMMISSION EUROPEENNE, Direction Générale de l’Agriculture et du Développement Rural, réponse à mon mail concernant les mesures prises pour se conformer au rapport de l’Organe d’appel concluant au subventionnement croisé, 29 juillet 2013.
- LUENGO HERNANDEZ DE MADRID G.E., Service Juridique de la Commission Européenne, entretien du 18 juillet 2013.
- UREEL L., avocat chez Van Bael & Bellis, entretien du 12 juillet 2013