



Bruxelles, le 9.11.2017
COM(2017) 656 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

**autorisant l'ouverture de négociations en vue de modifier l'accord international de 1992
sur le sucre**

EXPOSÉ DES MOTIFS

La présente proposition concerne la décision établissant la position à adopter, au nom de l'Union, au sein du Conseil international du sucre et du Comité administratif de l'Organisation internationale du sucre (ci-après l'«OIS»), ainsi qu'au sein de tout autre organisme ad hoc éventuel que l'OIS pourrait instituer afin d'examiner d'éventuelles modifications à apporter à l'accord international de 1992 sur le sucre dans le cadre de la discussion envisagée sur la révision de l'accord international de 1992 sur le sucre (ci-après l'«AIS»).

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Réforme de l'accord international de 1992 sur le sucre

L'Union européenne est partie à l'AIS¹.

L'AIS a pour finalité d'accroître la coopération internationale concernant les questions qui ont directement ou indirectement trait au sucre dans le monde, de fournir un cadre pour les consultations intergouvernementales sur le sucre et sur les moyens d'améliorer l'économie mondiale du sucre, de faciliter le commerce du sucre par la collecte et la diffusion de renseignements sur le marché mondial du sucre et sur d'autres édulcorants et d'encourager l'augmentation de la demande de sucre, en particulier pour des utilisations non traditionnelles. L'AIS est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993 pour une durée de trois ans ayant pris fin le 31 décembre 1995. Depuis lors, il a été régulièrement prorogé pour des périodes de deux ans. L'AIS sera prorogé par décision du Conseil international du sucre en novembre 2017 et restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019².

Conformément à l'article 8 de l'AIS, le Conseil international du sucre est l'organe responsable de l'exécution de toutes les fonctions nécessaires à l'application des dispositions de l'accord. L'article 13 de l'AIS dispose que toutes les décisions du Conseil international du sucre sont prises en principe par consensus, sauf disposition contraire dans l'accord, et qu'en l'absence de consensus, les décisions sont prises par vote à la majorité simple, à moins que l'accord ne prévoie un vote spécial.

L'article 25 de l'AIS dispose que les membres de l'OIS détiennent un total de 2 000 voix. Chaque membre de l'OIS détient un certain nombre de voix qui est ajusté annuellement suivant des critères prédéfinis dans l'AIS.

L'accord, et notamment la répartition des voix entre les membres, qui détermine également le montant de la contribution de chaque membre, n'est plus en phase avec la réalité du marché mondial du sucre. L'Union est aujourd'hui, et de loin, le plus grand contributeur au budget de l'OIS. Depuis 2015, l'OIS examine, au niveau des groupes de travail, les possibilités de révision du mécanisme de répartition des voix. Il est indispensable que l'Union se dote d'une position sur la révision de l'AIS au cas où l'OIS s'engagerait activement dans des discussions et négociations à ce sujet.

Il est clairement dans l'intérêt de l'Union d'amener une réforme de l'OIS visant à mettre les pratiques de cette organisation davantage en adéquation avec celles que l'Union encourage dans d'autres organisations internationales de produit, ainsi qu'avec l'évolution du marché

¹ Décision 92/580/CEE du Conseil du 13 novembre 1992; JO L 379 du 23.12.1992, p. 15.

² Décision xxxx du Conseil (*insérer ici la référence à la proposition de la Commission relative à la décision du Conseil*).

mondial du sucre depuis 1992. Il faudrait à tout le moins que cette réforme instaure une transparence en ce qui concerne les responsabilités des membres en matière de vote ainsi que leurs contributions financières. L'attribution des voix au sein de l'OIS devrait être mesurable en fonction d'indicateurs tels que le commerce, la consommation, la production et la capacité contributive. Ce dernier indicateur est utilisé aux Nations unies pour permettre la reconnaissance de la dimension du développement dans le secteur du sucre. La prise en considération de cet indicateur entraîne l'attribution d'une plus grande part de responsabilités financières aux membres qui disposent d'une plus grande capacité contributive au budget de l'OIS.

La Commission peut promouvoir les pratiques susmentionnées auprès des autres membres de l'OIS; cette organisation fonctionnant sur le mode du consensus, l'Union ne peut la réformer à elle seule. En conséquence, les membres de l'OIS dans leur ensemble doivent s'accorder clairement sur le fait que la réforme est à la fois possible et souhaitable. Il importe que la Commission soit en mesure, au cours des réunions de l'OIS et des réunions bilatérales avec d'autres membres de l'OIS, de prendre l'initiative d'ouvrir des négociations sur la modification de l'AIS et de s'engager aux côtés d'autres membres au cas où ceux-ci prendraient la tête des propositions de réforme.

- **Cohérence avec les pratiques en vigueur dans les organisations internationales de produit**

Dans les organisations internationales de produit comme le Conseil international des céréales (CIC) et le Conseil oléicole international (COI), l'Union a négocié une attribution des droits de vote et des mécanismes clairs de mise à jour annuelle qui rendent compte de l'importance relative de l'Union sur le marché des céréales ainsi que sur le marché de l'olive et de l'huile d'olive. Au sein du CIC, les indicateurs sont le commerce, la consommation et la production. Cette situation contraste avec la pratique de l'OIS, puisque l'accord de 1992 ne prévoit pas de possibilités d'ajustement en fonction de l'évolution de la position des membres dans l'économie internationale du sucre. Tout effort de modification de l'AIS devrait viser une mise en adéquation des pratiques de l'OIS avec celles des autres organisations internationales de produit. De plus, l'attribution des droits de vote ne peut être calculée à l'avance par les membres, mais résulte au contraire d'un calcul opaque. Si cet état de fait est admis depuis 25 ans, il ne peut toutefois perdurer compte tenu de l'évolution de l'économie mondiale du sucre.

Cette question est posée à un moment où l'Union réforme sa politique dans le secteur du sucre et où la suppression des quotas de production de sucre offrira aux exportateurs de l'Union un accès plus large aux marchés mondiaux du sucre tout en abolissant les contraintes pesant sur la production de sucre dans l'Union.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Le sucre est considéré comme un produit sensible au titre de la politique commerciale commune et de la politique agricole commune de l'Union. Dans les négociations commerciales internationales de l'Union, le sucre joue un rôle-clé et la production et le commerce sont deux aspects que la Commission suit avec attention. Le sucre est également un produit de base important pour un grand nombre de pays en développement et la dimension du développement dans le secteur du sucre revêt une importance capitale dans la politique commerciale commune. L'OIS constitue une plateforme neutre de discussion des questions liées au sucre au sein d'un large panel de membres. En même temps, le suivi de l'évolution du marché mondial du sucre présente un intérêt en ce qui concerne les possibilités de gestion du marché dans le cadre de la politique agricole commune.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

2.1. Base juridique

L'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit l'autorisation de l'ouverture de négociations et la désignation, en fonction de la matière de l'accord envisagé, du négociateur ou du chef de l'équipe de négociation de l'Union. L'article 218, paragraphe 4, du TFUE dispose que le Conseil adresse des directives au négociateur et désigne un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.

2.2. Application en l'espèce

Le Conseil international du sucre est une instance créée par un accord, en l'occurrence par l'AIS. En vertu de l'article 44 de l'AIS, le Conseil international du sucre peut, par un vote spécial, recommander aux membres de l'OIS un amendement à l'accord. Lorsqu'il n'y a pas de majorité qualifiée pour constituer un vote spécial, aucune proposition d'amendement de l'AIS ne peut être faite. L'AIS ne prévoit pas d'autres moyens pour entamer une modification. La seule solution pour les membres de l'OIS qui sont en désaccord avec le maintien du statu quo consiste ainsi à s'opposer à une prorogation de l'AIS pour une nouvelle période de deux ans, ce qui revient à sortir de l'OIS.

L'acte envisagé pour lequel une position est adoptée au nom de l'Union pourrait conduire à une modification du cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

2.4. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'Union est partie à l'AIS et est représentée par la Commission au sein du Conseil de l'OIS. Les États membres ne sont pas individuellement partie à l'AIS. La négociation par l'Union de toute modification de l'AIS relève de la compétence exclusive de l'Union.

- **Proportionnalité**

Une modification de l'AIS visant l'instauration d'une structure de vote qui représente l'importance relative des membres de l'OIS dans l'économie mondiale du sucre est dans l'intérêt de l'Union et doit être préférée à une annulation de la participation de l'Union à l'OIS. Aujourd'hui, la participation de l'Union à l'OIS est bénéfique à la fois pour l'Union et pour les pays membres de l'OIS. Toutefois, étant donné que l'évolution de l'importance relative de l'Union n'a pas été traduite par une diminution des voix et, partant, une baisse des contributions financières, cette participation a un coût trop élevé. D'autres membres de l'OIS ayant renforcé leur présence sur les marchés mondiaux du sucre n'ont pas vu leur contribution augmenter en conséquence.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

L'Union est membre de l'OIS et cette participation est globalement approuvée depuis 1992 par le secteur du sucre de l'Union ainsi que par la plupart des États membres. Il n'est pas jugé nécessaire de procéder à une consultation des parties intéressées s'agissant d'un processus visant simplement à maintenir la participation de l'Union à l'OIS, certes dans un cadre réglementaire qui soit conforme à celui des autres organisations internationales de produit dont l'Union est membre. In fine, la diminution du poids relatif de l'Union sur le marché mondial du sucre devrait également se traduire par une réduction modeste des contributions à l'OIS. En vertu des règles actuelles, l'Union devra payer plus que sa juste part alors que d'autres membres de l'OIS ne versent pas de contribution ou ne la versent pas en temps utile.

- **Analyse d'impact**

Une analyse d'impact complète n'est pas nécessaire étant donné que la mesure n'aura vraisemblablement pas d'incidences économiques, environnementales ou sociales importantes. La modification voulue de l'AIS réduirait, mutatis mutandis, la contribution financière de l'Union à l'OIS. En même temps, une attribution plus transparente et plus équitable des voix pourrait même permettre d'attirer de nouveaux membres, ce qui aboutirait à une nouvelle réduction des coûts.

Bien que l'obtention d'une contribution juste et équitable de l'Union au budget de l'OIS soit assurément l'objectif premier de la modification de l'accord, il existe des raisons autres que budgétaires justifiant une réforme. La nécessité pour les membres de l'OIS d'assumer leur part dans la prise en charge du budget administratif de l'OIS est un point de départ important pour la modernisation de l'OIS et devrait également conduire à une participation plus active de ses membres.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'ouverture de négociations n'est pas considérée comme ayant une incidence budgétaire.

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue de modifier l'accord international de 1992 sur le sucre

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union est partie à l'accord international de 1992 sur le sucre³ (ci-après l'«AIS») et membre de l'Organisation internationale du sucre (ci-après l'«OIS»).
- (2) Depuis 1995, l'Union a approuvé la prorogation de l'AIS pour des périodes de deux ans. La Commission a proposé au Conseil de l'autoriser à prendre position en faveur de la prorogation de l'AIS pour une nouvelle période de deux ans, prenant fin le 31 décembre 2019.
- (3) Conformément à l'article 8 de l'AIS, le Conseil international du sucre est l'organe responsable de l'exécution de toutes les fonctions nécessaires à l'application des dispositions de l'accord. L'article 13 de l'AIS dispose que toutes les décisions du Conseil international du sucre sont prises en principe par consensus, sauf disposition contraire dans l'accord, et qu'en l'absence de consensus, les décisions sont prises par vote à la majorité simple, à moins que l'accord ne prévoie un vote spécial.
- (4) L'article 25 de l'AIS dispose que les membres de l'OIS détiennent un total de 2 000 voix. Chaque membre de l'OIS détient un certain nombre de voix qui est ajusté annuellement suivant des critères prédéfinis dans l'AIS.
- (5) Il est dans l'intérêt de l'Union de participer à un accord international sur le sucre, compte tenu de l'importance de ce secteur pour plusieurs États membres et pour l'économie du secteur européen du sucre.
- (6) Toutefois, le cadre institutionnel de l'AIS et en particulier la répartition des voix entre les membres, qui détermine également le montant de la contribution financière de chaque membre à l'OIS, ne sont plus en phase avec la réalité du marché mondial du sucre.
- (7) En vertu des règles de l'AIS relatives aux contributions financières à l'OIS, la part de l'Union est restée la même depuis 1992 alors que le marché mondial du sucre et, plus particulièrement, la position relative de l'Union sur ce marché ont considérablement évolué depuis lors. De ce fait, l'Union a assumé une part disproportionnée des coûts budgétaires ainsi que la responsabilité allant de pair avec les coûts de l'OIS ces dernières années.

³ Décision du Conseil du 13 novembre 1992 concernant la signature et la conclusion de l'accord international de 1992 sur le sucre (JO L 379 du 23.12.1992, p. 15).

- (8) Les règles de l'AIS relatives aux contributions financières peuvent être modifiées conformément à la procédure prévue à l'article 44 de l'accord. En vertu de cet article, le Conseil international du sucre peut, par un vote spécial, recommander aux membres de l'OIS un amendement à l'AIS. L'Union étant membre du Conseil international du sucre conformément à l'article 7 de l'AIS, elle devrait pouvoir engager des négociations et y participer en vue de modifier le cadre institutionnel de l'AIS.
- (9) Il convient donc que la Commission soit autorisée à entamer des négociations au sein du Conseil international du sucre en vue de la modification de l'AIS, que des directives de négociation soient établies et qu'un comité spécial soit désigné qui sera consulté par la Commission lors de la conduite des négociations,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, des modifications à l'accord international de 1992 sur le sucre.

Article 2

Les directives de négociation figurent à l'annexe.

Article 3

Les négociations sont conduites en consultation avec [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil].

Article 4

La présente décision est valide jusqu'au 31 décembre 2019.

Article 5

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*