



Bruxelles, le 15.11.2019
COM(2019) 595 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 recommandation concerne une décision autorisant la Commission à participer, au nom de l'Union, aux négociations visant à réviser partiellement l'accord international sur le sucre (ci-après l'«AIS»), que le Conseil international du sucre a décidé de lancer, sous la direction de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Conformément à la décision du Conseil international du sucre du 19 juillet 2019, ces négociations concernent le budget administratif et les contributions des membres ainsi que des modifications limitées relatives aux objectifs et au programme de travail de l'OIS.

1. CONTEXTE DE LA RECOMMANDATION

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

L'Union européenne est partie à l'AIS.

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. Il a été prorogé en dernier lieu par une décision du Conseil international du sucre en juillet 2019 et restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021.

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 le Conseil international du sucre prend toutes ses décisions 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.

En 2017, la Commission a reçu mandat du Conseil pour entamer des négociations avec les autres parties à l'AIS, au sein du Conseil international du sucre, en vue de moderniser l'AIS, en particulier en ce qui concerne le décalage entre le nombre de voix et les contributions financières des membres de l'OIS, d'une part, et leur position relative sur le marché mondial du sucre, d'autre part. Ce mandat reste valable jusqu'au 31 décembre 2019. Sur la base de ce mandat, la Commission a pris l'initiative d'entamer des négociations avec les pays membres de l'OIS et a présenté des propositions concrètes pour la modification de l'article 25 de l'AIS, qui régit l'adoption du budget administratif et les contributions des membres.

Lors de sa 55^e session, qui s'est tenue le 19 juillet 2019, le Conseil international du sucre a décidé d'ouvrir des négociations avant la prochaine session du Conseil, en novembre 2019, sous la direction de la CNUCED. Ces négociations porteront sur une révision partielle de l'AIS, axée sur le chapitre I et le chapitre VII, plus particulièrement en ce qui concerne les questions de «budget administratif et contributions des membres», ainsi que sur d'autres modifications limitées, y compris les chapitres IX et X, que les membres ont choisi de présenter. Conformément à la décision du Conseil international du sucre, ce processus doit être achevé avant le 31 décembre 2021. Cela signifie que la modernisation envisagée de l'accord, en plus de la répartition des voix et de la contribution financière des membres (chapitre VII), devrait désormais inclure également:

- (1) les objectifs généraux de l'OIS (chapitre I), notamment pour inclure l'éthanol,
- (2) une vision plus large concernant «information et études» (chapitre IX), essentiellement pour permettre l'inclusion de l'éthanol dans ces activités,
- (3) une vision plus large concernant la «recherche-développement» (chapitre X).

Il n'est pas prévu que l'objectif général de l'OIS, tel qu'il est défini à l'article 1^{er} de l'accord, change, même avec l'inclusion éventuelle de l'éthanol.

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 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. L'inclusion formelle de l'éthanol dans les objectifs et le programme de travail de l'OIS est conforme à l'objectif de l'Union de moderniser l'AIS et d'aligner le contenu de l'AIS sur la pratique existante.

- **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 actuelle 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. De plus, actuellement, l'attribution des droits de vote ne peut être calculée à l'avance par les membres, mais résulte au contraire d'un calcul opaque. La révision partielle de l'AIS devrait viser une mise en adéquation des pratiques de l'OIS avec celles des autres organisations internationales de produit.

- **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

• 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.

• Application en l'espèce

Le mandat de négociation envisagé devrait donner aux négociateurs, au nom de l'Union, les moyens d'atteindre les objectifs généraux énoncés à la première puce du point 1.

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

• 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 international du sucre. Les États membres ne sont pas individuellement partie à l'AIS. La négociation par l'Union de la révision partielle de l'AIS relève de la compétence exclusive de l'Union.

• Proportionnalité

Il est dans l'intérêt de l'Union de modifier l'AIS afin d'instaurer une structure de vote qui représente l'importance relative des membres de l'OIS dans l'économie mondiale du sucre, ainsi que d'autres questions conduisant à la modernisation de l'accord. 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. La modernisation de l'accord et l'élargissement de son champ d'application n'entraîneraient pas un coût plus élevé et devraient susciter un plus grand intérêt pour l'OIS, en attirant potentiellement de nouveaux membres et en augmentant la pertinence de ses travaux.

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.

- **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 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 sucre¹ (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. Le 19 juillet 2019, lors de la 55^e session du Conseil international du sucre, la Commission, sur autorisation du Conseil², s'est exprimée en faveur d'une nouvelle prorogation de l'AIS pour une durée maximale de deux ans, prenant fin le 31 décembre 2021.
- (3) Conformément à l'article 8 de l'AIS, le Conseil international du sucre s'acquitte, ou veille à l'accomplissement, de toutes les fonctions qui sont nécessaires à l'application des dispositions de l'AIS. Conformément à l'article 13 de l'AIS, le Conseil international du sucre prend toutes ses décisions en principe par consensus. En l'absence de consensus, les décisions sont adoptées par un vote à la majorité simple, à moins que l'AIS ne prévoie un vote spécial.
- (4) Conformément à l'article 25 de l'AIS, 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 définis 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 de l'OIS, qui détermine également le montant de la contribution financière de chaque membre à l'OIS, n'est 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

¹ Décision 92/580/CEE 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).

² Décision (UE) 2019/1251 du Conseil du 15 juillet 2019 sur la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil international du sucre en ce qui concerne la prorogation de l'accord international de 1992 sur le sucre (JO L 195 du 23.7.2019, p. 18).

évolué depuis lors. De ce fait, l'Union a, ces dernières années, assumé une part disproportionnée des coûts budgétaires de l'OIS et de la responsabilité au sein de celle-ci.

- (8) Par la décision (UE) 2017/2242 du Conseil³, la Commission a reçu mandat du Conseil pour entamer des négociations avec les autres parties à l'AIS au sein du Conseil international du sucre en vue de moderniser l'AIS, en particulier en ce qui concerne le décalage entre le nombre de voix et les contributions financières des membres de l'OIS, d'une part, et leur position relative sur le marché mondial du sucre, d'autre part. Ce mandat reste valable jusqu'au 31 décembre 2019.
- (9) Sur la base du mandat reçu dans le cadre de la décision (UE) 2017/2242, la Commission a engagé des négociations avec les pays membres de l'OIS et a présenté des propositions concrètes pour la modification de l'article 25 de l'AIS, qui régit l'adoption du budget administratif et les contributions des membres. Lors de sa 55^e session, qui s'est tenue le 19 juillet 2019, le Conseil international du sucre a décidé d'ouvrir des négociations en vue d'une révision partielle de l'AIS avant sa prochaine réunion en novembre 2019, sous la direction de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). À la suite de demandes de plusieurs pays membres de l'OIS, le Conseil international du sucre a décidé qu'en plus de la révision de l'article 25 de l'AIS, proposée par l'Union, d'autres domaines de l'AIS doivent faire l'objet de négociations officielles. Ces autres domaines sont en particulier les objectifs et les priorités de travail de l'OIS.
- (10) Conformément à la décision du Conseil international du sucre du 19 juillet 2019, ces négociations doivent être conclues au plus tard le 31 décembre 2021. Ce délai signifie que les négociations ne devraient pas être conclues avant l'expiration du mandat reçu dans le cadre de la décision (UE) 2017/2242. Un nouveau mandat du Conseil est donc nécessaire pour couvrir la prolongation du délai et la portée des négociations.
- (11) Toute modification approuvée dans le cadre de ces négociations devrait être adoptée conformément à la procédure prévue à l'article 44 de l'AIS. Conformément à cet article, le Conseil international du sucre peut, par un vote spécial, recommander, aux membres de l'OIS, une modification de l'AIS. En tant que membre du Conseil international du sucre conformément à l'article 7 de l'AIS, l'Union devrait pouvoir participer aux négociations en vue de modifier le cadre institutionnel de l'AIS.
- (12) Il convient dès lors que la Commission soit autorisée à participer aux négociations au sein du Conseil international du sucre en vue de modifier l'AIS, que des directives de négociation soient établies et que le même comité spécial désigné par la décision (UE) 2017/2242 continue d'être 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, en vue de modifier l'accord international de 1992 sur le sucre.

³ Décision (UE) 2017/2242 du Conseil du 30 novembre 2017 autorisant l'ouverture de négociations en vue de modifier l'accord international de 1992 sur le sucre (JO L 322 du 7.12.2017, p. 29).

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec le groupe «Produits de base».

Article 4

La présente décision est applicable jusqu'au 31 décembre 2021.

Article 5

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président