

18 novembre 1987

JAPON - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION DE CERTAINS
PRODUITS AGRICOLES

*Rapport du Groupe spécial adopté le 2 février 1988
(L/6253 - 35S/180)*

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. <u>INTRODUCTION</u>	3
2. <u>ASPECTS FACTUELS</u>	3
2.1 Considérations d'ordre général	3
2.2 Produits laitiers	10
2.3 Légumes à cosse secs	11
2.4 Amidons et féculés et produits contenant du sucre	14
2.5 Arachides	15
2.6 Produits contenant de la viande de boeuf	16
2.7 Produits du secteur fruitier	20
2.8 Ananas en conserve	22
2.9 Produits contenant des tomates	22
3. <u>PRINCIPAUX ARGUMENTS</u>	22
3.1 Arguments de caractère général	22
3.2 Article XI	24
3.3 Transactions relevant du commerce d'Etat	28
3.4 Arguments spécifiques, par produits	31
Produits laitiers	31
Légumes à cosse secs	34
Amidons et féculés et produits contenant du sucre	35
Arachides	38
Produits contenant de la viande de boeuf	39
Produits du secteur fruitier	40
Ananas en conserve	43
Produits contenant des tomates	44
3.5 Articles X et XIII	47
3.6 Autres questions soumises au Groupe spécial	49
4. <u>COMMUNICATIONS D'AUTRES PARTIES CONTRACTANTES</u>	50
4.1 Australie	50
4.2 Communautés européennes	51
4.3 Uruguay	51

	<u>Page</u>
5. <u>CONSTATATIONS</u>	51
5.1 Article XI:2 c) i)	51
5.1.1 Texte et notes	51
5.1.2 Genèse de l'article XI:2 c) i) et considérations générales	53
5.2 Monopoles d'importation	57
5.2.1 Texte et notes	57
5.2.2 Genèse de l'article XI:1 et considérations générales	58
5.3 Constatations spécifiques, par produits	60
5.3.1 Lait et crème de lait préparés et conservés	60
5.3.2 Fromages fondus	61
5.3.3 Lactose	62
5.3.4 Préparations alimentaires contenant des produits laitiers	62
5.3.5 Légumes à cosse secs	62
5.3.6 Amidons et féculés; inuline	64
5.3.7 Glucose et autres sucres, préparations alimentaires contenant du sucre	64
5.3.8 Arachides	64
5.3.9 Préparations et conserves de viande de boeuf	65
5.3.10 Purées et pâtes de fruits; pulpes de fruits; certains jus de fruits	66
5.3.11 Préparations et conserves d'ananas	67
5.3.12 Jus de tomate, sauce tomate et ketchup de tomate	67
5.4 Autres questions soumises au Groupe spécial	68
5.4.1 Autres éléments "pertinents"	68
5.4.2 Articles X et XIII	69
5.4.3 Avantages annulés ou compromis	70
6. <u>CONCLUSIONS</u>	70

1. INTRODUCTION

1.1 Les 11 juillet et 8 et 9 septembre 1983, les Etats-Unis ont tenu des consultations avec le Japon, au titre de l'article XXIII:1, au sujet des restrictions appliquées par ce dernier à l'importation de certains produits agricoles (L/6037). Comme il n'a pas été possible d'arriver à un règlement satisfaisant, les Etats-Unis ont demandé aux PARTIES CONTRACTANTES de charger un groupe spécial d'examiner la question. Le 27 octobre 1986, le Conseil est convenu d'instituer le Groupe spécial et a autorisé le Président à en arrêter le mandat et à en désigner le Président et les membres en consultation avec les parties concernées (C/M/202).

1.2 Le 27 février 1987, le Conseil a été informé du mandat et de la composition du Groupe spécial (C/145):

Mandat

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question renvoyée aux PARTIES CONTRACTANTES par les Etats-Unis dans le document L/6037 et formuler les constatations, notamment en ce qui concerne le point de savoir si des avantages ont été annulés ou compromis, qui seront propres à aider les parties contractantes à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII, paragraphe 2.

Pour l'examen de cette question, le Groupe spécial pourra tenir compte de tous les éléments pertinents et notamment du débat que le Conseil lui a consacré le 27 octobre 1986."

Composition

Président: M. Sermet R. Pasin

Membres: M. Johannes Feij
M. Sándor Simon

1.3 Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties au différend les 7 et 8 mai, le 23 juin et le 5 octobre 1987, et avec les tierces parties intéressées, le 8 mai 1987. Il a présenté son rapport aux parties au différend le 30 octobre 1987.

2. ASPECTS FACTUELS

2.1 Considérations d'ordre général

2.1.1 L'affaire dont le Groupe était saisi concernait les restrictions à l'importation appliquées par le Japon à certains produits relevant des lignes ci-après du tarif douanier du Japon:

04.02 Lait et crème de lait, conservés, concentrés ou sucrés

04.04 Fromages fondus

07.05 Légumes à cosse secs

11.08 Amidons et féculés; inuline

12.01 Arachides

- 16.02 Préparations et conserves de viande de bovins, en contenants fermés hermétiquement
- 17.02 Autres sucres et sirops de sucre sans addition d'aromatants ou de colorants
- 20.05 Purées et pâtes de fruits
- 20.06 Pulpes de fruits et ananas, préparés ou conservés
- 20.07 Certains jus de fruits et de légumes
- 21.04 Ketchup de tomate et sauce tomate
- 21.07 Préparations alimentaires non dénommées ailleurs (à l'exclusion des préparations à base de riz et d'algues)

2.1.2 L'article 52 de la Loi japonaise sur la réglementation des changes et du commerce extérieur (Loi n° 228 de 1949) prescrit aux importateurs d'obtenir des licences d'importation lorsque le gouvernement en a ainsi décidé par ordonnance gouvernementale. L'Ordonnance portant réglementation du commerce d'importation (Ordonnance gouvernementale n° 414 de 1949, telle qu'elle a été modifiée) donne effet à ces dispositions et définit les responsabilités administratives. Elle prévoit que le Ministre du commerce international et de l'industrie établira et publiera la liste des produits et des pays d'origine pour lesquels une autorisation d'importation préalable doit être obtenue. Toutefois, avant de désigner un produit, le Ministre doit obtenir l'assentiment du Ministre ayant compétence pour ce produit; dans la présente affaire, il s'agit du Ministre de l'agriculture, des forêts et des pêches. La liste des catégories de produits assujettis au régime de contingentement à l'importation figure dans la notification n° 170 du Ministère du commerce international et de l'industrie (MITI) en date de 1966 (telle qu'elle a été modifiée); elle est aussi publiée au Journal officiel ("KAMPO"), dans le Bulletin du MITI et dans le Bulletin de l'Organisation japonaise du commerce extérieur ("TSUSHOKOHO"). Tous les produits sur lesquels porte le présent différend font l'objet de contingents d'importation en vertu de l'Ordonnance portant réglementation du commerce d'importation et de la notification susmentionnée. Les procédures en matière de licences d'importation sont énoncées dans l'Ordonnance du MITI portant réglementation du commerce d'importation (Ordonnance n° 77 de 1949, telle qu'elle a été modifiée).

2.1.3 Les ordonnances du gouvernement et du MITI prévoient que, pour les produits de la liste contingentée, l'importateur doit s'adresser au MITI afin d'obtenir une attribution. Le MITI, qui répartit les attributions en consultation avec les ministres compétents, délivre un certificat d'attribution que l'importateur doit remettre, dans les quatre mois qui suivent, à une banque cambiste agréée. Celle-ci lui délivre automatiquement un certificat d'autorisation d'importer, valable six mois. Les attributions ne sont pas cessibles.

2.1.4 Les contingents d'importation au Japon se subdivisent en contingent pour importations planifiées, contingent pour importations diverses, contingent spécial pour Okinawa, et autre contingent pour importations destinées à des usages spéciaux. L'avis aux importateurs qui paraît tous les semestres précise le type de contingent applicable à chaque produit.

2.1.5 Le contingent pour importations planifiées est le régime de contingentement le plus couramment utilisé pour les produits agricoles. Comme pour les autres contingents, son volume, qui est déterminé d'après les estimations de l'offre et de la demande de chaque produit, est fixé en principe deux fois par an et annoncé aux premier et deuxième semestres de l'exercice financier, au moment de la publication de ces estimations. La date varie suivant les produits et parfois, pour un même produit, d'un exercice à l'autre. Les demandes sont acceptées dans un délai de deux semaines après que les contingents ont

été annoncés, puis elles sont examinées simultanément. Les attributions sont généralement délivrées deux à quatre semaines après la date limite fixée pour le dépôt des demandes et sont remises aux négociants ou aux utilisateurs.

2.1.6 En général, les attributions sont accordées aux utilisateurs lorsqu'il s'agit de demi-produits importés par des utilisateurs industriels à des fins d'ouvrison. Elles sont principalement délivrées à des fabricants ou associations de fabricants, en fonction de leur capacité de transformation et d'autres facteurs. Les attributions sont accordées aux négociants lorsqu'il s'agit de produits de consommation et d'autres produits dont les utilisateurs finals sont difficiles à identifier. Elles sont délivrées à des sociétés commerciales ayant déjà importé des produits de l'agriculture ou de la pêche, au prorata des importations de périodes antérieures; les nouveaux venus y ont aussi droit, selon les produits. Pour quelques produits, si, après que les attributions ont été affectées aux importateurs historiques, aux nouveaux importateurs et aux utilisateurs, une fraction du contingent reste disponible, celle-ci est attribuée suivant le principe "premier venu, premier servi". Le cas échéant, les intéressés doivent présenter un contrat passé avec un exportateur étranger. S'ils ne réalisent pas leurs importations, ils ne perdent pas nécessairement leur attribution l'exercice suivant. Suivant le principe "premier venu, premier servi", les attributions sont accordées au fur et à mesure que les demandes sont reçues, le délai d'instruction étant généralement de deux semaines.

2.1.7 Le contingent pour importations diverses porte sur tous les produits auxquels le contingent pour importations planifiées n'est pas jugé applicable, à savoir, notamment, ceux des positions couvrant diverses sortes d'articles, ceux qui ne relèvent pas de catégories explicitement déterminées, et ceux qui sont importés en quantités minimales. Pour ce contingent, le volume et le montant correspondant à chaque produit ne sont pas spécifiés; seule la valeur totale en dollars EU est annoncée, et cela deux fois par an, en mai et en novembre. Il est arrivé que le gouvernement fasse passer des produits du contingent pour importations diverses à un contingent pour importations planifiées.

2.1.8 Les licences d'importation sont délivrées soit aux utilisateurs finals, grossistes et détaillants, soit aux sociétés commerciales recevant des commandes des utilisateurs finals. Pour l'essentiel, elles sont attribuées aux sociétés commerciales. Elles doivent faire l'objet d'une demande individuelle. Si l'on estime que l'importation du produit considéré ne risque pas d'affecter le rapport existant entre la demande et l'offre, l'attribution accordée correspond au montant demandé. Sinon, elle s'établit à hauteur de ce qui est jugé approprié pour faire face à la situation de la demande/offre du produit, compte tenu des importations antérieures de l'auteur de la demande. Pour la plupart des produits relevant de cette catégorie de contingent, des licences sont délivrées aux nouveaux venus; en revanche, pour le corned beef, les autres préparations et conserves de viandes ou d'abats et les jus non concentrés, seuls les importateurs existants de ces produits peuvent en obtenir.

2.1.9 Compte tenu de la spécificité d'Okinawa, un contingent spécial a été établi, qui est fixé en fonction de la situation de l'offre et de la demande dans cette préfecture. Les produits importés dans le cadre de ce contingent spécial doivent être consommés sur place. Les méthodes et procédures d'attribution sont les mêmes que dans le cas du contingent pour importations planifiées, le montant correspondant à chaque produit contingenté étant annoncé à deux reprises dans l'année, en juin et en novembre. Pour la plupart des produits, le contingent est attribué aux négociants, mais en ce qui concerne certaines matières premières destinées à la transformation, des attributions sont accordées aux utilisateurs. Les nouveaux venus sont habilités à demander des attributions pour la plupart des produits contingentés. Un contingent pour importations destinées à des usages spéciaux a été institué pour les besoins particuliers des compagnies maritimes et aériennes internationales, les hôtels pour touristes étrangers, etc. En général, les attributions sont accordées aux sociétés commerciales ayant déjà réalisé des importations, sur la base des commandes passées par les utilisateurs finals. La ventilation des contingents d'importation par produit est indiquée dans le tableau 2.1.

TABLEAU 2.1

Ventilation des contingents d'importation par produit

Position NCCD	Désignation des marchandises tations	Types de contingents d'importation				Observations
		Contingent pour impor- tations planifiées	Contingent pour impor- tations diverses	Contingent spécial pour Okinawa	Contingent pour impor- tations destinées à des usages spéciaux ¹	
04.02	Lait et crème de lait, conservés, concentrés ou sucrés	0	0	0	0	Le produit relevant du contingent pour importations diverses est le lactosérum préparé en poudre, utilisé pour la fabrication de préparations de lait en poudre pour nourrissons. Le lait concentré non sucré et le lait condensé sucré relèvent du contingent pour importations destinées à des usages spéciaux
04.04	Fromages fondus			0	0	
07.05	Légumes à cosse secs	0		0		
11.08	Amidons et féculés; inuline	0	0	0		Les produits relevant du contingent pour importations diverses sont ceux de cette position qui sont destinés à des usages spéciaux
12.01	Arachides	0		0		
16.02	Préparations et conserves de viande de bovins	0	0	0		Le produit relevant du contingent pour importations planifiées est la viande de boeuf bouilli. Le produit relevant du contingent spécial pour Okinawa est la viande de boeuf en boîte
17.02	Autres sucres et sirops		0			
20.05	Purées et pâtes de de fruits	0	0			Les produits relevant du contingent pour importations diverses sont les purées et pâtes de fruits destinées à l'alimentation des nourrissons
20.06	Ananas préparés ou conservés	0				
"	Pulpes de fruits	0				

TABLEAU 2.1 (SUIITE)

Ventilation des contingents d'importation par produit

Position NCCD	Désignation des marchandises	Types de contingents d'importation				Observations
		Contingent pour importations planifiées	Contingent pour importations diverses	Contingent spécial pour Okinawa	Contingent pour importations destinées à des usages spéciaux ¹	
20.07	Certains jus de fruits	0	0		0	Les produits relevant du contingent pour importations planifiées sont les jus de pommes, de raisins, d'ananas et de fruits autres que les agrumes, concentrés. Les produits relevant du contingent pour importations diverses sont les jus de fruits autres que les jus d'orange et d'ananas. Les jus d'orange, d'ananas et de pommes, non concentrés, relèvent du contingent pour importations destinées à des usages spéciaux
"	Jus de tomate	0		0		
21.04	Ketchup de tomate et sauce tomate	0		0		
21.07	Préparations alimentaires non dénommées ailleurs (à l'exclusion des préparations à base de riz et d'algues)		0			

¹Un contingent pour importations destinées à des usages spéciaux a été institué pour les besoins particuliers des hôtels de tourisme internationaux, des navires de compagnies internationales circulant entre le Japon et l'étranger et des compagnies aériennes internationales.

2.1.10 On trouvera ci-après un exposé succinct des programmes de production intérieure du Japon en rapport avec la question et des restrictions à l'importation appliquées aux produits sur lesquels porte le présent différend. Ces divers produits ont été groupés en catégories. Le lait et la crème de lait préparés et conservés (04.02), les fromages fondus (ex 04.04), le lactose (ex 17.02) et les préparations alimentaires non dénommées ailleurs dans lesquelles les produits laitiers prédominent (ex 21.07) sont groupés dans la catégorie "produits laitiers". Les amidons, les féculés et l'inuline (11.08), le glucose et autres sucres et sirops de sucre à l'exclusion du lactose (ex 17.02) et les préparations alimentaires non dénommées ailleurs dans lesquelles le sucre prédomine (ex 21.07) relèvent de la catégorie "amidon et féculés et produits contenant du sucre". Les purées et pâtes de fruits (ex 20.05), les pulpes de fruits (ex 20.06) et les jus de fruits (ex 20.07) font partie de la catégorie "produits du secteur fruitier", les ananas en conserve étant traités à part. Le jus de tomate (ex 20.07) et le ketchup de tomate et la sauce tomate (ex 21.04) relèvent de la catégorie "produits contenant des tomates". Chacune des autres catégories de produits sur lesquelles porte le différend, à savoir les légumes à cosse secs (ex 07.05), les arachides (ex 12.01) et les préparations et conserves de viande de bovins (ex 16.02) est traitée séparément.

2.2 Produits laitiers

2.2.1 La Loi de 1965 sur les mesures temporaires concernant les primes de complément à la production de lait destiné à la transformation, prévoit le versement de ces primes aux producteurs concernés et institue un plafond national pour les quantités admises au bénéfice de ce régime. Les primes ne sont pas versées pour les quantités de lait produites en dépassement du plafond national, fixé chaque année

par le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches (MAFF) sur la base d'estimations de l'offre et de la demande. Le MAFF fournit à l'Office de promotion de l'élevage (LIPC) les fonds nécessaires pour couvrir les primes de complément, qui sont versées aux producteurs par l'intermédiaire des organisations préfectorales, en fonction de l'usage auquel le lait frais vendu est destiné. Le montant unitaire effectif de la prime de complément, ou versement de compensation à la production, correspond à la différence entre le "prix garanti" et le "prix courant" du lait utilisé pour fabriquer les produits laitiers visés (beurre, lait écrémé en poudre, lait entier condensé sucré, lait écrémé condensé sucré, lait entier en poudre, lait en poudre sucré, lait concentré non sucré et lait écrémé pour l'alimentation des veaux). Le gouvernement fixe pour chaque exercice financier le "prix garanti" et le "prix courant" (ainsi que les "prix de stabilisation indicatifs" pour les "produits désignés", à savoir le beurre, le lait écrémé en poudre, le lait entier et le lait écrémé condensés sucrés). Le prix garanti du lait industriel est fixé de manière à maintenir la production dans des districts où l'essentiel de la production de lait est destiné à la transformation. En principe, ce sont les coûts de production, en Hokkaido, ajustés pour tenir compte des coûts de main-d'oeuvre et des coûts des terrains, qui servent de base de calcul. Le prix courant du lait destiné à la transformation correspond à la valeur du prix de vente des principaux produits laitiers (ou prix de stabilisation indicatifs des produits désignés) moins le prix de revient de la production et les frais de manutention moyens. Pour l'exercice 1987, la valeur unitaire des primes de complément a été fixée à 15,08 yen/kg, montant qui correspond à la différence entre le prix garanti (82,75 yen/kg) et le prix courant (67,67 yen/kg). Le régime des primes de complément ne s'applique pas au lait destiné à la fabrication de "produits frais", tels que les yoghourts ou la crème, qui relève, quant à lui, du régime dit du "lait frais".

2.2.2 Depuis 1979, le MAFF a chargé le Conseil central des produits laitiers, groupement national de toutes les organisations préfectorales agréées de producteurs de lait, d'établir un objectif de production national pour le lait frais et d'arrêter les mesures destinées à en assurer le respect. Les quantités correspondant à l'objectif de production sont ensuite réparties entre les producteurs par l'intermédiaire des organisations membres. Les producteurs laitiers livrent leur lait frais à ces organisations, qui le vendent à des laiteries industrielles pour la transformation et la distribution, soit sous forme de lait pour la consommation directe, soit sous forme de produits laitiers transformés. Les mesures concernant le lait destiné à la transformation s'appliquent également à la production d'Okinawa et l'objectif de production national fixé pour le lait frais par le Conseil central des produits laitiers comprend la production de cette préfecture. Toutefois, la production de lait frais y est insuffisante pour couvrir la demande locale de lait destiné à la consommation directe et, dans la pratique, il n'y a pas d'excédents qui puissent servir à la transformation. L'objectif de production national fixé pour le lait frais, le plafond national fixé pour le lait destiné à la transformation, ainsi que les niveaux effectifs de la production de ces deux produits sont indiqués dans le tableau 2.2.

2.2.3 En cas de dépassement de l'objectif national fixé pour le lait frais, le Conseil central des produits laitiers impose une pénalité de 40 yen/kg et réduit le contingent attribué au contrevenant pour la campagne suivante. En outre, les quantités excédentaires sont écoulées soit pour l'alimentation du bétail, soit pour le déjeuner dans les écoles. Ainsi, outre la pénalité de 40 yen/kg et la réduction de contingent qui lui sont imposées pour son excédent de production, le producteur ne touche que 20-30 yen/kg, contre 100-110 yen/kg (prime de complément comprise) pour le lait destiné à la consommation directe ou à la transformation qui est produit dans les limites du plafond national.

2.2.4 Les "produits désignés", c'est-à-dire le beurre, le lait entier condensé sucré, le lait écrémé condensé sucré et le lait écrémé en poudre font l'objet d'un système de stabilisation des prix. Le LIPC s'occupe de l'achat et de la vente de ces produits afin d'assurer la stabilité des prix aux niveaux des prix de stabilisation indicatifs fixés par le MAFF. Lorsque les prix de ces produits dépassent ou risquent de dépasser les niveaux fixés, le LIPC a l'exclusivité de l'importation et de la vente de ces produits, ainsi

TABLEAU 2.2

Produits laitiers

(Unité: milliers de tonnes)

Exercice		1982	1983	1984	1985	1986	1987
Objectif de production national (lait frais)		6 573	6 889	7 089	7 289	7 060	6 988
Plafond national (lait destiné à la transformation)		1 930	2 150	2 220	2 300	2 300	2 100
Production effective de lait frais		6 848	7 086	7 200	7 436	7 358	
Production effective de lait destiné à la transformation		2 136	2 364	2 439	2 693	2 487	
Lait concentré non sucré	- Production	2,9	2,6	2,2	2,4	2,2	
	- Contingent d'importation ¹	0,17	0,21	0,27	0,20	0,15	
	- Contingent pour Okinawa	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	
	- Importations totales	0,5	0,4	0,5	0,4	0,3	
Lait condensé sucré	- Production	53,6	48,2	50,4	49,5	49,3	
	- Contingent d'importation ¹	0,02	0,05	0,06	0,03	0,02	
	- Importations totales	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	
Lait écrémé en poudre	- Production	131,5	154,2	155,3	181,5	183,7	
	- Contingent d'importation ²	102,17	89,86	97,73	95,83	79,41	
	- Contingent pour Okinawa	0,81	0,78	0,87	0,77	0,37	
	- Importations totales	92,7	92,4	90,3	104,5	91,0	
Lait entier en poudre	- Production	34,1	35,7	34,8	35,5	31,6	
	- Contingent d'importation	0,0	0,0	0,0	-	0,0	
	- Importations totales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Lactosérum préparé et lactose brut	- Production	4,4	4,4	5,0	4,9	n.c.	
	- Montant autorisé dans le cadre du contingent pour importations diverses	11,91	11,87	11,73	10,81	10,58	
	- Importations totales	11,2	10,8	12,5	12,6	11,3	
Lactosérum en poudre (exercice financier)	- Production	9,6	11,4	11,2	10,4	11,9	
	- Contingent d'importation ³	12,2	16,1	16,4	15,9	11,9	
	- Importations totales	14,5	15,1	14,5	15,7	14,1	
Fromages fondus	- Production	63,3	64,6	65,6	63,8	65,2	
	- Contingent d'importation ⁴	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
	- Importations totales	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	
Fromages naturels	- Production	16,2	19,1	18,6	19,7	23,9	
	- Importations totales ⁵	71,6	74,9	80,7	79,5	84,7	
Lactose raffiné	- Production	-	-	-	-	-	
	- Importations totales ⁵	72,8	69,9	74,7	71,8	76,2	
Préparations alimentaires contenant des produits laitiers	- Production	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	
	- Montant autorisé dans le cadre du contingent pour importations diverses	4,29	4,31	6,34	7,73	8,57	
	- Importations totales	4,13	4,16	5,48	5,15	n.c.	

¹Contingent pour importations destinées à des usages spéciaux uniquement (navires de compagnies internationales et hôtels de tourisme internationaux).

²A savoir: contingent pour importations planifiées, contingent pour Okinawa et autre contingent pour importations destinées à des usages spéciaux.

³Contingent pour importations planifiées.

⁴Contingent pour Okinawa et contingent pour importations destinées à des usages spéciaux (navires de compagnies internationales et hôtels de tourisme internationaux) seulement.

⁵Non contingenté.

Note: 0,0 = moins de 100 tonnes
- = néant

que d'autres (lait entier en poudre, lactosérum en poudre, babeurre en poudre), suivant les procédures applicables au commerce d'Etat. Toutefois, les négociants non membres du LIPC peuvent importer du lait écrémé en poudre pour l'alimentation du bétail et du lactosérum en poudre pour l'alimentation des animaux dans le cadre du régime de contingentement des importations.

2.2.5 Aucune mesure gouvernementale directe ne touche la production de produits laitiers autres que le lait frais et le lait destiné à la transformation. Les chiffres de la production japonaise de lait concentré non sucré, de lait condensé sucré, de lait écrémé en poudre, de lait entier en poudre, de lactosérum préparé, de lactosérum en poudre, de fromages naturels et fondus et de préparations alimentaires contenant des produits laitiers, sont indiqués dans le tableau 2.2.

2.2.6 Le lait et la crème de lait, conservés, concentrés ou sucrés (04.02), autres que le lactosérum préparé, le lait concentré non sucré et le lait condensé sucré, sont assujettis à un contingent pour importations planifiées; certains de ces produits font en outre l'objet d'un contingent spécial pour Okinawa. Le lactosérum préparé, en poudre, utilisé pour la fabrication de préparations de lait en poudre pour nourrissons relève du contingent pour importations diverses. Le lait concentré non sucré peut uniquement être importé dans le cadre du contingent pour Okinawa et du contingent pour importations destinées à des usages spéciaux (hôtels et navires); le lait entier condensé sucré relève du contingent pour importations destinées à des usages spéciaux. Les niveaux des contingents d'importation (attributions autorisées dans le cadre du contingent pour importations diverses), qui sont fixés pour certains produits de cette catégorie, sont indiqués dans le tableau 2.2. Aucun contingent d'importation n'a été ouvert, ces dernières années, pour le lait entier en poudre. Les attributions sont accordées au LIPC et aux utilisateurs finals dans le cadre des contingents pour importations planifiées, et aux utilisateurs finals ainsi qu'aux autres sociétés commerciales pour tous les autres contingents. Des contingents peuvent être attribués aux nouveaux venus pour tous les produits en question. Les contingents sont généralement annoncés en juin et novembre.

2.2.7 Les importations de fromages fondus (ex 04.04) ne sont autorisées que dans les limites d'un contingent spécial pour Okinawa et d'un contingent pour importations destinées à des usages spéciaux; elles ne sont pas autorisées pour le marché japonais en général. Le contingent pour importations destinées à des usages spéciaux se subdivise en deux catégories, l'une correspondant aux navires de compagnies internationales circulant entre le Japon et l'étranger, et l'autre aux hôtels de tourisme internationaux. Le volume du contingent spécial est généralement annoncé en juin et novembre. Les licences d'importation sont attribuées aux sociétés commerciales pour ces deux catégories de contingents; les nouveaux venus sont habilités à en bénéficier.

2.2.8 Le lactose non additionné d'autre sucre, d'une teneur en poids inférieure à 90 pour cent de lactose (ex 17.02), également dénommé "lactose brut", relève du contingent pour importations diverses. Les contingents correspondant à ce produit sont avant tout attribués aux fabricants; le niveau des importations est indiqué dans le tableau 2.2. Le Japon ne produit pas de lactose "brut". Les importations de lactose raffiné (plus de 90 pour cent en poids de lactose) ne sont pas soumises à restriction. Les préparations alimentaires non dénommées ailleurs, dans lesquelles les produits laitiers prédominent (ex 21.07) - désignées sous l'expression "préparations alimentaires contenant des produits laitiers" - relèvent du contingent pour importations diverses. Les contingents sont attribués aux utilisateurs finals et aux sociétés commerciales; des attributions peuvent être accordées aux nouveaux venus. Les quantités admises à l'importation ces dernières années sont indiquées dans le tableau 2.2.

2.3 Légumes à cosse secs

2.3.1 Des mesures sont appliquées depuis 1960 à la production de légumes à cosse secs. La production est en recul depuis 1960, bien que la culture ait progressé entre 1981 et 1983. En 1984, le MAFF, investi de l'autorité que lui confère la Loi fondamentale sur l'agriculture en matière d'ajustement de

l'offre et de la demande, a remis au Préfet d'Hokkaido une directive sur la planification de la production de légumes à cosse dans sa région qui fournit 80 pour cent de la production nationale et 90 pour cent du total des expéditions nationales. Le MAFF définit pour cinq ans le contingentement des superficies cultivées pour l'ensemble de la production de légumes à cosse secs d'Hokkaido, en fonction du projet de plan de contingentement présenté par la préfecture en collaboration avec les coopératives, des estimations à court et à long terme de l'offre et de la demande et de la tendance des prix des légumes. Le contingent initial est réexaminé et révisé chaque année en fonction du niveau de production de l'année précédente. Les coopératives répartissent ensuite ce contingent entre les différents cultivateurs; elles sont chargées de déclarer toute superficie cultivée en dépassement du contingentement et, en général, de commercialiser les légumes à cosse secs produits par les agriculteurs. La directive du MAFF stipule que l'agriculteur signalé pendant deux années de suite par sa coopérative comme ayant cultivé une superficie supérieure au contingent qui lui a été attribué peut être rayé de la liste des personnes pouvant prétendre à des subventions ou à des prêts du gouvernement ou de la Préfecture d'Hokkaido. Les haricots nains rouges représentent plus de la moitié de la production japonaise de légumes à cosse secs et les haricots verts sont eux aussi produits en grandes quantités. Le tableau 2.3 indique le contingent et la superficie effectivement cultivée à Hokkaido et au Japon ainsi que la production effective de légumes à cosse secs.

2.3.2 Les légumes à cosse secs, à l'exclusion des haricots verts (ex 07.05) sont assujettis à des contingents pour importations planifiées, un contingent spécial étant prévu pour Okinawa. Les contingents pour importations planifiées sont fixés pour chacune des quatre catégories de légumes à cosse secs: haricots nains rouges, pois, fèves de marais, haricots verts et autres. Le contingent d'Okinawa n'est pas subdivisé en catégories. Les contingents pour importations planifiées sont calculés en volume, puis convertis et publiés en dollars. Pour les contingents, y compris celui d'Okinawa, un niveau minimum équivalant à 120 000 tonnes avait été fixé pour l'exercice financier 1987. Les contingents sont attribués aux entreprises commerciales; les nouveaux venus ne peuvent en obtenir que sur le contingent d'Okinawa. Le tableau 2.3 indique le niveau des contingents et les importations effectives au titre de chacun d'entre eux.

2.4 Amidons et féculés et produits contenant du sucre

2.4.1 La Loi sur la stabilisation des prix des produits agricoles (ci-après dénommée "Loi sur les prix"), adoptée en 1953, a pour objectif de garantir le prix de vente minimum des pommes de terre et des patates douces. En 1965, la réglementation du MAFF relative à l'ajustement de la production nationale de féculés, fondée sur la Loi sur les prix, a fixé pour la production nationale de fécule de pommes de terre et de patates douces un volume indicatif réparti entre les différentes préfectures. Cette mesure enjoint aux préfets des régions productrices de pommes de terre et de patates douces destinées à la fabrication de féculés de mettre au point, pour les pommes de terre et les patates douces ainsi que pour les féculés qui en sont extraites, des programmes de production en fonction du volume de production fixé, qui doivent être soumis au MAFF pour approbation. En vertu de ladite réglementation, ces programmes se fondent sur l'objectif national de production, converti en surfaces cultivées sur la base des rendements enregistrés dans chaque préfecture. Chaque préfecture répartit ensuite l'objectif de production entre les producteurs d'amidon, de féculés et de pommes de terre. Les fédérations de producteurs d'amidons et de féculés doivent de plus soumettre chaque année leurs programmes d'ajustement des ventes à l'approbation du MAFF. La réglementation du MAFF relative à l'ajustement des ventes de produits agricoles en fonction de la Loi [sur les prix] stipule que les programmes d'ajustement des ventes ne doivent être approuvés par le gouvernement que si les quantités qui y sont indiquées sont jugées appropriées à la demande d'amidons et de féculés et aux programmes de production précédemment mentionnés. La Loi sur les prix stipule que le gouvernement japonais doit acheter la quantité de fécule de pommes de terre et de fécule de patates douces qu'offrent les fédérations de producteurs, lorsque celles-ci mettent en oeuvre des programmes d'ajustement des ventes et que le prix de vente des pommes de terre et des patates douces pratiqué par les agriculteurs à leur égard est

TABLEAU 2.3

Légumes à cosse secs

(Unité: milliers de tonnes)

Campagne (C-oct.-sept.) ou Exercice financier (EF)	1965	1970	1982	1983	1984	1985	1986
Contingentement des superficies cultivées pour Hokkaido (en milliers d'hectares) (C)					70,0	63,0	57,3
Superficie effectivement cultivée à Hokkaido (en milliers d'hectares) (C)	131,8	115,2	65,1	71,0	69,4	59,4	52,6
Superficie cultivée totale (en milliers d'hectares) (C)	234,6	182,2	97,1	101,9	99,4	87,9	80,2
Production nationale (en milliers de tonnes) (EF)	279,0	254,6	157,7	98,2	173,1	145,2	131,7
Contingent pour les impor- tations planifiées ¹ (F)	173,5	154,8	112,5	117,3	122,6	120,1	116,9
Contingent d'Hokinawa ²			3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Total des importations effectives ³	148,3	153,8	143,7	143,9	124,9	119,4	131,9
Haricots nains, rouges							
- Contingent			28,7	33,7	27,8	11,1	23,5
- Importations			36,2	37,5	31,4	10,2	25,4
Pois - Contingent			18,0	18,7	17,2	22,4	19,4
- Importations			21,2	25,0	19,6	22,6	26,0
Fèves de marais							
- Contingent			16,2	12,9	13,1	16,1	15,8
- Importations			15,1	15,8	11,5	15,4	15,1
Haricots verts et autres							
- Contingent			49,6	52,0	64,5	70,5	58,2
- Importations			71,2	65,6	62,4	71,2	65,4

¹Le contingent pour importations planifiées, calculé en volume, est converti en dollars.

²Le contingent d'Okinawa n'est pas subdivisé en quatre catégories.

³Le contingent d'importation et les importations effectives ne coïncident pas nécessairement parce que les périodes considérées ne sont pas les mêmes.

supérieur au prix fixé par la loi, chaque fois qu'il est jugé nécessaire d'empêcher le prix des amidons et des féculs de tomber en dessous d'un niveau donné. Les fédérations de producteurs qui ne respectent pas l'objectif de production et les programmes de vente sont exclues du programme d'achats gouvernementaux en période de baisse des prix. Le tableau 2.4 indique l'objectif de production et la production japonaise effective de pommes de terre, de patates douces, de féculs de pommes de terre et de patates douces et des amidons et féculs de toutes origines. Environ 60 pour cent de la féculs de pommes de terre et de patates douces fabriquée dans le pays sert à la production de "mizu-ame" (édulcorant à consistance visqueuse) et d'autres sucres utilisés en confiserie et dans les boissons.

TABLEAU 2.4

Amidons, féculés et inulines, glucose et produits contenant du sucre

(Unité: milliers de tonnes)

Campagne (oct.-sept.)	1965	1970	1983	1984	1985
Superficie cultivée - Total (en milliers d'hectares)	469	288	193	195	196
Production de pommes de terre et de patates douces	9 011	6 175	4 945	5 107	5 254
- utilisées pour la fabri- cation de féculés	3 670	2 313	1 872	2 008	2 078
Objectif de production - pour la fécule de pommes de terre et de patates douces	700	500	400	400	400
Production effective - Fécule de pommes de terre et de patates douces	800	474	358	400	410
Production totale de fécule	1 159	n.d.	n.d.	n.d.	2 260
<u>Amidons et féculés</u>					
Contingent d'importation ¹ (EF)	5,0	43,7	136,2	144,4	150,8
Importations effectives ¹ (C)	4,0	41,0	93,0	129,0	124,0
<u>Glucose et autres sucres</u>					
Production			130	128	129
Importations autorisées (EF)			0,031	0,033	0,060
Importations effectives (C)			0,004	0,007	0,021
<u>Préparations alimentaires contenant du sucre</u>					
Volume autorisé (EF)			2,90 ²	0,51	0,45
Importations effectives ² (C)			0,96	0,75	1,54

¹Y compris le contingent pour importations diverses et les contingents et importations d'Okinawa.

²Y compris les produits contenant moins de 50 pour cent, en poids, de sucre, qui ont été libéralisés en 1984.

2.4.2 Les importations japonaises d'amidon, de féculés et d'inuline (ex 11.08) sont contingentées et planifiées. En outre, les importations destinées à des usages spéciaux (par exemple explosifs, matériaux de construction, etc.) sont incluses dans le contingent pour importations diverses tandis que les importations d'Okinawa font partie du contingent spécifique de cette région. Le contingent pour importations planifiées est réparti entre les utilisateurs (fabricants), le contingent pour importations diverses entre les utilisateurs et les entreprises commerciales et le contingent d'Okinawa entre les entreprises commerciales. Pour tous les contingents, des attributions peuvent être accordées aux nouveaux venus. Le volume du contingent pour importations planifiées est annoncé deux fois par an selon un calendrier qui dépend de l'utilisation finale prévue pour l'amidon, les féculés et l'inuline importés. Le contingent des importations destinées à être transformées en sucre est habituellement annoncé en avril et en octobre; celui pour les importations destinées aux assaisonnements chimiques, fin avril ou début mai et de nouveau fin octobre ou début novembre; et celui pour les importations destinées à la production de féculés modifiés, habituellement en août et février. Le volume total du contingent pour importations diverses (y compris les féculés et l'inuline destinées à des usages spéciaux) est annoncé en mai et en novembre et celui du contingent spécial pour Okinawa en juin et novembre.

Les amidons et féculés modifiés ne sont pas contingentés. Le tableau 2.4 indique le montant des contingents et les importations effectives. Les importations de glucose et autres sucres (ex 17.02) et les préparations alimentaires non dénommées ni comprises ailleurs dans lesquelles le sucre prédomine (ex 21.07) sont assujetties au contingent pour importations diverses. Dans les deux catégories, des contingents sont attribués aux utilisateurs (fabricants) et aux entreprises commerciales; les nouveaux venus peuvent en obtenir.

2.5 Arachides

2.5.1 Les mesures concernant la production d'arachides sont appliquées depuis les années 60. La surface cultivée diminue depuis lors. Elles ont été renforcées en 1984, l'intérêt des agriculteurs pour la production d'arachides s'étant accru après la mise en place de programmes visant à réduire celle de riz. En vertu de la loi fondamentale sur l'agriculture, le MAFF a ordonné au Comité de liaison des principales préfectures productrices d'arachides (composé de huit préfectures représentant 94 pour cent de la production intérieure totale) d'appliquer des mesures de limitation de la production. Chaque année avant l'époque des semailles, le MAFF fixe la superficie cultivée souhaitée pour les huit préfectures, d'après les plans de culture établis par celles-ci en collaboration avec les associations de producteurs et compte tenu des projections de l'offre et de la demande à court terme et des tendances à court terme, notamment du prix des arachides. La décision des pouvoirs publics concernant le contingentement des superficies cultivées est ensuite communiquée au Comité de liaison puis aux préfectures qui en sont membres et aux associations et coopératives agricoles. Les associations et les coopératives répartissent ensuite le contingent des superficies cultivées entre les agriculteurs de chaque

TABLEAU 2.5

Arachides

		(Unité: milliers d'hectares)					
Année civile 1965		1970	1983	1984	1985	1986	
Contingentement des superficies cultivées (8 préfectures)					27,3	26,8	25,3
Superficie effectivement cultivée (8 préfectures)		59,3	55,7	27,8	26,9	25,1	22,7
Superficie totale effectivement cultivée (C: oct.-sept.)		66,5	60,1	29,7	28,7	26,8	24,3
		(Unité: milliers de tonnes)					
Production	- arachides non décortiquées	136,6	124,2	49,4	51,3	50,5	46,6
	- arachides décortiquées	80,7	78,3	31,2	27,4	31,9	29,4
Contingent d'importation ¹ (EF)		27,0	54,0	62,4	56,0	58,0	55,3
Importations effectives ¹		25,1	59,0	59,8	62,9	57,2	56,5

¹Arachides décortiquées. Y compris le contingent d'Okinawa (1 000 tonnes métriques par an).

préfecture. Les coopératives sont chargées de déclarer toute superficie cultivée en dépassement du contingent et, en général, de commercialiser les arachides produites par les agriculteurs. Le MAFF et les autorités des huit préfectures, que la loi sur les coopératives agricoles autorise à superviser celles-ci,

définissent aussi des directives. Si un exploitant agricole est signalé pendant deux années de suite par sa coopérative comme ayant cultivé une superficie supérieure à l'objectif fixé, il peut par exemple, en vertu de la directive du MAFF, être rayé de la liste des personnes pouvant prétendre à des subventions ou à des prêts du gouvernement ou de la préfecture. Le tableau 2.5 indique le contingentement des superficies cultivées, la superficie effectivement cultivée et les niveaux de production au Japon.

2.5.2 Il existe pour les arachides (ex 12.01) un contingent pour importations planifiées et un contingent spécial pour Okinawa. Ils sont attribués aux entreprises commerciales en fonction de leurs résultats antérieurs. Le contingent d'Okinawa peut être attribué aux nouveaux venus. Un contingent d'importation minimal de 55 000 tonnes avait été fixé pour l'exercice financier 1984. Le tableau 2.5 indique le contingent d'importation annuel effectif ainsi que les importations effectives. Les arachides transformées ne font pas l'objet de restrictions à l'importation.

2.6 Produits contenant de la viande de boeuf

2.6.1 La Loi sur la stabilisation des prix des produits de l'élevage a institué un système de stabilisation des prix de la viande de boeuf afin de développer la production et la consommation intérieures de ce produit. Ce système est administré par l'Office de promotion de l'élevage (LIPC) qui achète de la viande de boeuf de production nationale sur les marchés centraux de gros lorsque son prix tombe ou risque de tomber en dessous du prix plancher et qui en vend, ainsi que de la viande importée, lorsque le prix dépasse ou risque de dépasser le prix plafond. Dans le cadre de ses efforts de stabilisation de la production et de la consommation de viande de boeuf, le LIPC écoule également de la viande sur le marché lorsque son prix est compris dans la fourchette. On trouvera au tableau 2.6 les statistiques de la production japonaise de viande de boeuf et de produits contenant de la viande de boeuf.

2.6.2 En vertu de la Loi sur la stabilisation des prix des produits de l'élevage, le LIPC exerce un monopole à l'importation de la viande de boeuf, tandis que certaines catégories de viande de boeuf et de produits contenant ce type de viande peuvent être importées par les utilisateurs et les commerçants. La catégorie tarifaires "préparations et conserves contenant de la viande de bovins (ex 16.02)" comprend une vaste gamme de produits tels que la viande de boeuf assaisonnée, bouillie, en conserve, etc. En ce qui concerne ces produits, un contingent pour importations planifiées a été fixé pour la viande de boeuf bouillie, tandis que la viande de boeuf en conserve est importée à Okinawa au titre du contingent spécial de la région et que toutes les autres préparations à base de viande de boeuf sont incluses dans le contingent pour importations diverses. Le contingent pour importations planifiées, le contingent d'Okinawa et le contingent pour importations diverses sont répartis entre le LIPC, les utilisateurs finals et les commerçants en fonction de leurs résultats antérieurs. Le tableau 2.6 indique les contingents d'importation ("importations autorisées" au titre du contingent pour importations diverses) et le volume effectif des importations.

TABLEAU 2.6

Viande de boeuf préparée

	(Unité: milliers de tonnes)				
Exercice financier	1982	1983	1984	1985	1986
Production nationale:					
de viande de boeuf	483	505	539	556	559
de préparations contenant de la viande de boeuf	148	159	154	153	n.d.
					(Unité: tonnes)
Contingent pour importations planifiées (viande de boeuf bouillie)	4 700	4 700	4 700	4 700	4 500
Importations effectives de viande de boeuf bouillie	4 362	4 154	4 009	4 422	n.d.
Contingent pour importations diverses	2 524	2 554	2 825	2 870	2 920
Importations effectives au titre du contingent pour importations diverses	2 301	2 474	2 318	2 394	n.d.
Contingent d'Okinawa (viande de boeuf en conserve)	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
Importations effectives d'Okinawa	935	716	787	643	n.d.

2.7 Produits du secteur fruitier

2.7.1 Dans le cadre de la Loi relative aux mesures spéciales pour la promotion de l'arboriculture fruitière, le gouvernement a défini les grands axes de la politique de promotion du secteur en question, laquelle fixe des objectifs de production en rapport avec les perspectives à long terme de la demande de fruits. Le Règlement relatif aux perspectives à long terme de la demande de fruits ainsi que diverses directives du MAFF concernant la réglementation des nouvelles plantations d'agrumes, pommes, raisins, pêches et ananas, stipulent que des plans de production doivent être établis en conformité avec la politique gouvernementale. Des programmes destinés à réglementer les nouvelles plantations ont été institués, lors des exercices 1974 pour les mandarines Unshu, 1981 pour les raisins, 1982 pour les ananas et les pêches, et 1984 pour les pommes. En ce qui concerne les pommes et les raisins, les préfectures doivent élaborer des programmes de plantation quinquennaux tenant compte du contingentement national des superficies cultivées proposé par le MAFF et indiquer chaque année les superficies effectivement cultivées. Pour les pêches, le contingentement des superficies cultivées est directement fixé par le MAFF. La préfecture d'Okinawa fixe la superficie cultivée en ananas à un niveau ne dépassant pas la superficie cultivée en 1985, qui est soumis à l'approbation du MAFF. Les préfets donnent des directives aux autorités municipales et locales ainsi qu'aux coopératives agricoles pour assurer le respect des objectifs arrêtés pour chaque préfecture. En vertu du Règlement relatif à la réduction de la superficie des plantations de mandarines Unshu, entré en vigueur pendant l'exercice 1979, le MAFF fixe pour ces fruits un contingentement annuel des superficies cultivées, qui est ensuite réparti entre les agriculteurs par les organisations de producteurs. Par ailleurs, le gouvernement accorde une subvention aux producteurs pour l'arrachage des mandariniers Unshu et la plantation d'autres arbres fruitiers. Aux

termes du Règlement portant régulation de la production de jus de pommes (entré en vigueur pendant l'exercice 1986), les préfectures sont tenues de soumettre un plan annuel de livraison de pommes à jus qui doit être approuvé par le MAFF. Les agriculteurs dont la production et les livraisons dépassent les objectifs fixés peuvent être rayés de la liste des ayants droit à des subventions ou prêts gouvernementaux.

2.7.2 Il n'est pas fait de distinction, dans la production japonaise, entre fruits pour la consommation immédiate et fruits destinés à la transformation. Pour la plupart des fruits frais, plus de 75 pour cent de la production est consommée immédiatement. Les exceptions notables sont les mandarines Unshu, dont 30 pour cent sont transformés, et les ananas, qui sont en quasi-totalité destinés à la transformation,

TABLEAU 2.7.1

Produits du secteur fruitier

(Unité: hectare)

Année civile	1982	1983	1984	1985	1986
Pommes					
- contingentement des superficies cultivées			L	L	54 700
- superficie effectivement cultivée	53 100	53 900	54 300	54 400	54 700
Raisins					
- contingentement des superficies cultivées	L	L	L	L	28 400
- superficie effectivement cultivée	29 600	29 300	28 800	28 400	28 000
Pêches					
- contingentement des superficies cultivées	L	L	16 100	16 100	16 100
- superficie effectivement cultivée	16 300	16 100	15 700	15 300	15 000
Ananas					
- contingentement des superficies cultivées	L	L	L	L	2 260
- superficie effectivement cultivée	2 870	2 470	2 230	2 260	2 160
Mandarines Unshu					
- contingentement des superficies cultivées	127 000	120 000	118 000	115 000	111 000
- superficie effectivement cultivée	125 900	120 700	116 400	115 000	108 400
Autres agrumes ¹					
- contingentement des superficies cultivées					
- superficie effectivement cultivée	49 300	49 900	50 080	49 900	49 640

(Unité: milliers de tonnes)

Production: (campagne)

Pommes	925	1 048	812	910	986
Raisins	338	324	310	311	301
Pêches	228	237	216	205	219
Ananas	52	44	36	41	37
Mandarines Unshu	2 864	2 859	2 005	2 491	2 168
Autres agrumes ¹	808	871	801	800	806

(Unité: tonnes)

Purées et pâtes de fruits:

Production ³		13 701	9 720	7 113	9 208
Contingent pour importations planifiées (exercice)		3 000	2 000	2 000	2 000
Attributions ³ du contingent pour importations diverses ²		-	112	-	4
Importations		585	656	1 023	1 167

TABLEAU 2.7.1 (suite)

Produits du secteur fruitier

(Unité: hectare)

Année civile	1982	1983	1984	1985	1986
Fruits sous forme de pulpe:					
Production ³		5 204	2 529	2 279	3 604
Contingent d'importation (exercice)		5 072	2 000 ⁴	2 000 ⁴	2 000 ⁴
Importations		2 979	995 ⁴	959 ⁴	974 ⁴
Jus de fruits:					
Production de jus: ⁵					
Pomme	18 544	28 352	18 516	31 148	29 865
Raisin	1 231	1 601	1 106	883	919
Ananas	1 953	2 217	2 155	2 055	2 207
Pêche	2 282	2 629	1 495	1 190	1 158
Total production intérieure	24 010	34 799	23 272	35 276	34 149
Contingent pour importations planifiées (exercice) ⁶		4 500	6 500	11 500	8 000
Quantité autorisée dans le cadre du contingent					
pour importations diverses		2 738 kl	2 666 kl	3 179 kl	4 412kl
Importations		3 200	3 603	9 632	7 458

¹Les autres agrumes comprennent les oranges Natsu-mikan, Navel, Hassaku et Iyokan

²Pas de demande d'attribution contingente en 1983 ni 1985

³Y compris les produits libéralisés en 1984

⁴Non compris les produits libéralisés en 1984

⁵Chiffres correspondant à un taux de concentration d'un cinquième

⁶Y compris les contingents minimaux pour les jus de pomme et de raisin

L = Limitation des nouvelles plantations

TABLEAU 2.7.2

Jus de fruits

(Unité: tonnes ou kilolitres)

Produits	Type de contingent	1983	1984	1985	1986
Jus de raisin concentré	Contingent pour importations planifiées (exercice)	3 500t	3 500	4 000	4 500
	Importations effectives (année civile)	3 200t	3 364	4 106	4 280
Jus de pomme concentré	Contingent pour importations planifiées (exercice)	-	2 000t	6 500*	3 000
	Importations effectives (année civile)	-	141t	5 206	3 149
Jus d'ananas concentré	Contingent pour importations planifiées (exercice)	-	-	-	500t
	Importations effectives (année civile)	-	-	-	-
Autres jus de fruits concentrés (agrumes exceptés)	Contingent pour importations planifiées (exercice)	1 000t	1 000	1 000	1 000
	Importations effectives (année civile)	-	98t	340	29
Jus autres que les jus d'orange et d'ananas	Contingent pour importations diverses (exercice)	2 000kl	1 600	1 500	1 600
Jus de baies concentré destiné à la transformation	Contingent pour importations diverses (exercice)	2 000kl	1 200	1 200	1 296
Jus de fruits destinés à l'alimentation des nourrissons	Contingent pour importations diverses (exercice)	430kl	782	1 373	1 516
Jus de raisin	Autre contingent pour importations destinées à des usages spéciaux (exercice)	2kl	4	4	9
Jus de pomme	Autre contingent pour importations destinées à des usages spéciaux (exercice)	-	-	-	16
Jus d'ananas	Autre contingent pour importations destinées à des usages spéciaux (exercice)	306kl	282	299	267

*Y compris un contingent d'urgence de 5 500 tonnes.

- Note:
1. Les contingents d'importation et les importations effectives ne coïncident pas nécessairement parce que les périodes considérées ne sont pas les mêmes.
 2. Dans la pratique, le contingent pour importations diverses et l'autre contingent pour importations destinées à des usages spéciaux sont attribués en totalité, mais on ne dispose pas de statistiques annuelles sur les importations effectives.
 3. Pour les jus concentrés autres que le jus de baies destiné à la transformation, les chiffres correspondent à un taux de concentration d'un cinquième.

pour la fabrication de jus (pas plus de 10 pour cent) et le reste pour la conserverie. On trouvera dans le tableau 2.7.1 des données sur le contingentement des superficies cultivées et les superficies effectivement cultivées, ainsi que sur la production de fruits frais et de divers produits du secteur fruitier.

2.7.3 Les purées et pâtes de fruits (ex 20.05) à base de raisins, de pommes, d'ananas, de pêches ou de certains agrumes, qui étaient précédemment assujetties au contingent pour importations diverses, relèvent toutes depuis peu, à l'exception de celles qui sont destinées à l'alimentation des nourrissons, du contingent pour importations planifiées. En 1984, les purées et pâtes de pruneaux, de baies et de fruits tropicaux ont cessé d'être contingentées. Les licences pour importations planifiées sont généralement attribuées aux sociétés commerciales; les nouveaux venus peuvent en bénéficier. Les raisins, pommes, ananas, pêches ou certains agrumes, sous forme de pulpe (ex 20.06) font également l'objet d'un contingent d'importations planifiées. Les attributions, qui sont accordées aux sociétés commerciales, n'excluent pas les nouveaux venus. Le tableau 2.7.1 indique les niveaux des contingents d'importation et des importations effectives.

2.7.4 Les jus de fruits (ex 20.07), autres que les jus d'agrumes et de tomate, sont soumis à divers types de contingents. Les jus concentrés de pomme, raisin, ananas et d'autres fruits (agrumes exceptés) font l'objet d'un contingent pour importations planifiées, qui est attribué aux utilisateurs et, le cas échéant, aux nouveaux venus. Les autres jus de fruits, non concentrés (jus d'orange et d'ananas exclus), ainsi que les jus de fruits destinés à l'alimentation des nourrissons et le jus de baies concentré destiné à la transformation, relèvent du contingent pour importations diverses. Les jus d'orange, d'ananas, de raisins et de pommes, non concentrés, font l'objet d'un contingent pour importations destinées à des usages spéciaux (hôtels et compagnies maritimes et aériennes). Le contingent pour importations planifiées est généralement annoncé en février pour le jus de pomme concentré (minimum de 1 000 tonnes par an depuis 1984), en janvier pour le jus de raisin (minimum de 3 500 tonnes par an depuis 1984), en décembre pour le jus d'ananas et en juillet pour le reste des jus de fruits autres que les agrumes. Le contingent pour importations diverses est attribué aux utilisateurs finals et aux sociétés commerciales; les nouveaux venus ne peuvent en bénéficier que pour le jus destiné à l'alimentation des nourrissons et le jus de baies concentré destiné à la transformation. Les niveaux des contingents d'importation et des importations effectives des divers types de jus de fruits sont indiqués dans le tableau 2.7.2. Les fruits frais, autres que les oranges et les tangerines, ne sont soumis à aucune restriction à l'importation au Japon.

2.8 Ananas en conserve

2.8.1 La production d'ananas au Japon, qui provient presque exclusivement de la préfecture d'Okinawa, est destinée pour plus de 90 pour cent à la transformation (conserverie essentiellement) plutôt qu'à la consommation immédiate. Le Japon procède aussi à la mise en boîte d'ananas congelés d'importation. La production d'ananas entre dans le champ de la politique de promotion de l'arboriculture fruitière. Au cours de l'exercice budgétaire 1982, le MAFF a adressé des directives administratives au préfet d'Okinawa en vue de la limitation des nouvelles plantations. Ses directives de 1986 portant "détermination de l'orientation à donner immédiatement à la plantation d'arbres fruitiers", "régulation de la production d'ananas en boîte" et "stabilisation de la demande et de l'offre d'ananas en boîte" invitaient instamment le préfet d'Okinawa à établir des programmes de plantation quinquennaux fixant un contingentement des superficies cultivées et de présenter chaque année un rapport sur les résultats enregistrés. Ce contingent est réparti entre les producteurs ou groupes de producteurs par les municipalités et les coopératives agricoles. En outre, depuis l'exercice 1986, le préfet et les associations concernées sont tenus de soumettre à l'approbation du gouvernement des objectifs annuels pour les livraisons d'ananas destinés à la conserverie. Les producteurs dont la production et les livraisons dépassent les objectifs établis peuvent être rayés de la liste des ayants droit à des subventions ou prêts gouvernementaux. On trouvera dans le tableau 2.8 des données sur le contingentement des superficies cultivées et les superficies effectivement cultivées en ananas, ainsi que sur la production d'ananas et d'ananas en boîte.

TABLEAU 2.8

Ananas

Exercice	1982	1983	1984	1985
Superficies cultivées (unité: ha)	2 870	2 470	2 230	2 260
Contingement des superficies cultivées ¹	L	L	L	L
Production d'ananas (unité: tonnes)	51 500	44 300	35 900	41 100
destinés à la transformation ² (unité: tonnes)	48 100	41 300	33 100	38 000
			(Unité: dizaines de milliers de caisses)	
Production effective d'ananas en boîte (y compris les conserves d'ananas congelés d'importation)	105 (157)	97 (155)	82 (152)	87 (167)
Contingent d'importation - ananas en conserve	90	90	90	90
Importations effectives - ananas en conserve	89	83	85	91

¹Contingement des superficies cultivées fixé à 2 260 ha pour chaque exercice, de 1986 à 1990.

²Objectif de livraison pour les ananas de conserverie (exercice 1986) 31 000 tonnes.

Livraisons effectives 30 100 tonnes.

L = Limitation des nouvelles plantations.

2.8.2 Les ananas préparés et conservés (ex 20.06) sont importés dans le cadre d'un contingent pour importations planifiées qui est attribué aux sociétés commerciales sur la base de leurs résultats antérieurs; l'attribution aux nouveaux venus n'est pas autorisée. Le tableau 2.8 indique les niveaux des importations effectives et du contingent pour importations planifiées.

2.9 Produits contenant des tomates

2.9.1 Les variétés de tomates destinées à la transformation, leurs caractéristiques, leur culture, leur récolte et leur distribution sont différentes de celles des tomates qui sont produites au Japon pour la consommation immédiate. Les tomates destinées à la transformation ne sont pas utilisées pour la consommation directe; elles servent uniquement à l'élaboration de produits dérivés. Au Japon, les tomates destinées à la consommation directe ne sont pas utilisées pour la transformation. Les dispositions concernant l'"Exécution de projets pour la régulation de la production de légumes destinés à la transformation et de préparations à base de légumes", publiées par le MAFF en 1981, fixent des restrictions pour les plantations de tomates destinées à la transformation. Les transformateurs sont, quant à eux, tenus de limiter la production de jus de tomate, ketchup de tomate et sauce tomate. Le MAFF fixe des objectifs de production pour deux catégories de produits contenant des tomates: les jus de tomate d'une part et le ketchup de tomate et la sauce tomate, d'autre part. Ces objectifs de production sont communiqués aux coopératives agricoles et aux transformateurs de tomates par l'intermédiaire du Conseil national de régulation de la production de tomates destinées à la transformation et de préparations à base de tomates. Les coopératives passent avec les entreprises de transformation des contrats, qui fixent les surfaces cultivées et les prix. Les transformateurs sont alors tenus d'acheter toutes les tomates produites dans les limites définies par les contrats. Si un producteur dépasse le contingent qui lui a été attribué, le prix de toutes les tomates déjà expédiées par sa coopérative agricole est abaissé de 30 pour cent.

2.9.2 Le jus de tomate produit au Japon consiste en jus frais conditionné en briques, qui provient de tomates fraîches. Après extraction du jus, on obtient une purée de tomates qui est généralement transformée en ketchup ou sauce dans la même usine.

2.9.3 Les jus de tomate (ex 20.07), le ketchup de tomate et la sauce tomate (21.04) font l'objet de contingents pour importations planifiées et de contingents spéciaux pour Okinawa. Avant 1983, ces produits relevaient du contingent pour importations diverses. Un contingent distinct existe pour le jus de tomate, alors que le ketchup de tomate et la sauce tomate sont assujettis globalement à un autre contingent (voir au tableau 2.9 les niveaux des contingents et des importations effectives). Les contingents sont attribués aux utilisateurs et aux sociétés commerciales et, le cas échéant, aux nouveaux venus. Il n'y a aucune restriction à l'importation de tomates fraîches. Depuis 1972, les importations de pâte et de purée de tomate ne sont plus contingentées.

3. PRINCIPAUX ARGUMENTS

3.1 Arguments de caractère général

3.1.1 Les Etats-Unis ont estimé que les restrictions quantitatives appliquées par le Japon à ces douze catégories de produits agricoles étaient contraires à l'Accord général, du fait i) qu'elles n'étaient pas justifiées au regard d'aucun article précis de l'Accord général, article XI:2 compris; et ii) que leur application était incompatible avec l'article X et l'article XIII. Avant 1963, les contingents étaient appliqués pour des raisons de balance des paiements, au titre de l'article XII; mais, depuis, ils n'étaient justifiés par aucune disposition de l'Accord général. Cette infraction à des dispositions spécifiques de l'Accord général faisait présumer que des avantages résultant pour les Etats-Unis dudit Accord avaient

TABLEAU 2.9

Jus de tomate, ketchup de tomate et sauce tomate

Exercice	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<hr/>							
Superficies cultivées en tomates destinées à la transformation:							
Contingentement (hectare)		4 300	3 200	2 400	2 200	2 200	
Superficies effectivement cultivées (hectare)	5 288	4 270	3 180	2 329	2 004	2 162	
Tomates destinées à la transformation (milliers de tonnes)	360	280	220	130	140	140	
							(Unité: tonnes)
<hr/>							
<u>Jus de tomate</u>							
Production: objectif		165 000	125 000	125 000	125 000	125 000	
Production effective	187 300	160 000	123 900	110 900	110 300	121 000	
Contingent d'importation:				3 090	4 635	5 150	5 150
dont Okinawa				464	690	690	690
Importations effectives (année civile)*				141	71	230	113
<hr/>							
<u>Ketchup de tomate et sauce tomate</u>							
Production: objectif		185 000	185 000	185 000	175 000	160 000	
Production effective	160 000	170 000	179 500	182 900	173 000	154 900	
Contingent d'importation (ketchup et sauce):				3 000	4 500	5 000	5 000
dont Okinawa				1 100	1 660	1 660	1 660
Importations effectives* (année civile)							
Ketchup				1 066	1 253	1 312	1 659
Sauce (année civile)				602	471	455	435
<hr/>							
Importations globales de ketchup de tomate et de sauce tomate				1 668	1 724	1 767	2 094
<hr/>							

*Y compris dans la préfecture d'Okinawa

été annulés ou compromis (IBDD, S26/231-240). Les Etats-Unis ont aussi soutenu, accessoirement, que le fait que le Japon n'ait pas publié en temps utile de renseignements appropriés sur le volume ou la valeur des contingents d'importation était incompatible avec les articles X et XIII, et que ces contingents n'étaient pas appliqués de la manière raisonnable prescrite à l'article X:3. Ils ont demandé au Groupe spécial de recommander que le Japon s'emploie immédiatement à éliminer la totalité des restrictions quantitatives qu'il appliquait à l'importation des douze catégories de produits considérées.

3.1.2 Le Japon n'a pas nié que des restrictions quantitatives étaient appliquées à ces douze catégories de produits, mais il a fait valoir qu'elles constituaient, en vertu des dispositions des articles XI:2 ou XX d), des exceptions justifiées à l'interdiction générale visant les mesures de ce genre. En outre, les lois, règlements et décisions administratives avaient tous été publiés conformément aux prescriptions des articles X:1 et XIII:3, et l'application des contingents était pleinement conforme à l'article X:3. Faire valoir qu'il y avait annulation ou réduction présumée d'avantages découlant de l'Accord général pour les Etats-Unis était sans fondement, car ces restrictions à l'importation n'étaient nullement en contravention avec les articles dudit Accord applicables en l'espèce. De plus, il n'existait aucune preuve factuelle ou statistique que des avantages étaient effectivement annulés ou compromis pour des produits déterminés. Par ailleurs, le Japon a fait observer qu'il fallait tenir compte d'autres facteurs pertinents, et notamment des pratiques d'autres pays, ainsi que de la spécificité du secteur agricole. Il a donc demandé au Groupe spécial de débouter les Etats-Unis de leur demande.

3.2 Article XI

3.2.1 Le Japon n'a pas contesté que les restrictions appliquées aux produits agricoles en question étaient des restrictions quantitatives au sens de l'article XI:1. Par contre, il a estimé que, excepté pour les préparations de viande de boeuf (ex 16.02), elles échappaient dans tous les cas à l'interdiction énoncée à l'article XI:1, en vertu des dispositions de l'article XI:2 c) i).

3.2.2 Les Etats-Unis ont dit que, pour eux, les contingents d'importation du Japon ne pouvaient pas être justifiés au regard de la série d'exceptions soigneusement définies dans l'article XI:2. Toute exception à l'interdiction des restrictions quantitatives devait être interprétée au sens le plus étroit possible et tous les critères exigés pour une telle exception devaient être réunis. L'historique de la négociation de l'article XI:2 c) i) révélait que ces dispositions étaient conçues pour répondre aux problèmes d'excédents temporaires de l'offre, or la totalité des contingents en question étaient en place depuis plus de 40 ans. Les restrictions quantitatives instituées pour protéger des prix de soutien intérieurs n'étaient pas exclues. Au lieu de fixer des prix de soutien, le Japon limitait l'offre pour faire monter les prix, de sorte que, dans la pratique, ce n'était plus le gouvernement, mais le marché d'importation qui devait supporter la charge du soutien des prix. En outre, l'article XI:2 c) n'était pas censé servir à protéger les activités de transformation de produits agricoles dans le pays, mais répondre aux problèmes particuliers d'une multitude de petits agriculteurs et pêcheurs inorganisés. Il était donc applicable uniquement aux produits de l'agriculture ou des pêches, quelle que fût la forme sous laquelle ils étaient importés, et uniquement lorsque des restrictions à l'importation visaient le produit frais.

3.2.3 Les Etats-Unis ont rappelé que la note relative à l'article XI:2 c) précisait ce qui suit: "L'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" peut être interprétée comme s'appliquant aux mêmes produits qui, se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, concurrencent les produits frais et qui, s'ils étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais". Tous les produits alimentaires finissaient par se dégrader, mais l'importance de la dégradation dépendait beaucoup plus des conditions de stockage, de la qualité de la transformation et de la qualité du produit qui avait été transformé que du temps proprement dit. Les Etats-Unis ont fait observer que la Direction nationale de la normalisation (US National Bureau of Standards) qualifiait de "périssables" les produits alimentaires emballés qui présentaient des risques importants de dégradation et de perte de valeur ou de saveur dans les 60 jours suivant la date d'emballage. Le Groupe d'experts sur la sécurité alimentaire et la nutrition de l'Institut agro-alimentaire des Etats-Unis estimait que les légumineuses sèches, les fruits à coque et les céréales, un grand nombre de produits soumis à dessiccation - tels que les céréales et les pâtes alimentaires - tous les produits alimentaires en boîte, ainsi que le sel et le sucre, avaient une durée de conservation suffisante pour être considérés comme des denrées stables et non périssables. En outre, un produit n'était pas périssable du seul fait qu'il devait être entreposé dans des conditions appropriées. L'article XI:2 c) i) visait les produits dont le caractère périssable empêchait les exploitants agricoles

d'attendre que les prix se stabilisent pour écouler leur production sur le marché. Grâce aux nouvelles techniques de congélation, de conservation ou de lyophilisation entre autres, il était maintenant possible d'échelonner la commercialisation de récoltes dont le volume avait brusquement augmenté. Il était donc, du point de vue de l'action à entreprendre, de moins en moins possible de justifier des restrictions à l'importation au titre de l'article XI:2 c) i). Par ailleurs, les Etats-Unis ont fait valoir que les importations d'un produit transformé périssable ne sauraient être soumises à restriction si celles du produit frais ne l'étaient pas également. Pour la quasi-totalité des produits, il est impossible de justifier des restrictions au regard de l'article XI:2 c) i), pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes: le produit ne se trouvait pas à un stade de transformation peu avancé et n'était pas périssable; le produit ne concurrençait pas directement le produit frais à partir duquel il avait été obtenu; s'il était librement importé, le produit transformé n'aurait pas pour effet de saper les restrictions touchant l'offre intérieure du produit frais; ou l'importation du produit frais n'était pas soumise à restriction.

3.2.4 Le Japon a fait observer que l'historique de la rédaction de l'article XI:2 c) reflétait la reconnaissance de la spécificité de l'agriculture. A la Conférence de La Havane, les participants n'avaient pas seulement débattu de propositions tendant à restreindre la portée des exceptions, mais encore de projets de modification visant au contraire à élargir cette portée. A cet égard, le Japon a fait observer que l'élaboration de l'article XI:2 c) i) était étroitement liée aux politiques agricoles des pays qui avaient participé aux négociations initiales de l'Accord général et que ces dispositions ne reflétaient donc pas de manière précise la situation actuelle et les caractéristiques particulières de l'agriculture de tous les pays du monde. Pour le Japon, il était indispensable de bien comprendre la situation actuelle, tant de la production que de la consommation, qui rendait nécessaires les restrictions à la production. Les contingents d'importation en cause étaient appliqués non pas pour protéger les producteurs nationaux ou l'industrie nationale de transformation des produits agricoles, mais pour assurer la mise en oeuvre des mesures intérieures prises par le gouvernement pour limiter la production ou la commercialisation des produits. Tous les produits visés remplissaient les conditions nécessaires énoncées dans la note Ad article XI:2 c) concernant les "produits de l'agriculture, quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés". Pour ce qui est de l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés", le Japon estimait que la durée de conservation des produits alimentaires était maintenant plus longue qu'elle ne l'était auparavant et que certains produits transformés pouvaient être stockés pendant longtemps grâce aux progrès des techniques de congélation et de stockage sous réfrigération et, de ce fait, les contraintes qui s'exerçaient sur les structures du commerce en raison du caractère périssable des produits disparaissaient progressivement. Toutefois, des contraintes demeuraient en ce sens que, pour les commerçants, le coût d'une longue conservation des produits était élevé parce que les consommateurs estimaient que les produits faisant l'objet d'une telle conservation étaient de faible qualité. C'était pour cette raison que l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" devait être interprétée sur la base de critères crédibles pour les professionnels et non pas seulement sur la base de critères mécaniques comme les variations de qualité. Le Japon a également fait observer, à titre d'exemple, que la relation entre les pommes de terre utilisées pour la production de féculé et la féculé était la même qu'entre la canne à sucre et le sucre brut, qui était indubitablement un produit agricole. En outre, le rapport du Groupe spécial sur "le régime de la CEE concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes" (L/4687) pouvait être un précédent utile pour l'examen du caractère périssable d'une certaine gamme de produits. Au sujet de l'affirmation des Etats-Unis selon laquelle l'existence de restrictions à l'importation du produit agricole frais était une condition préalable à l'application d'une restriction à l'importation de ce produit à l'état transformé, le Japon estimait que l'expression "les restrictions appliquées à l'importation du produit frais" figurant dans la note Ad article XI:2 c) s'entendait des mesures gouvernementales appliquées au produit frais pour limiter sa production ou sa commercialisation dans le pays. Lorsque des restrictions étaient appliquées aux importations du produit agricole transformé et non à celles du produit frais, l'absence de restrictions dans le deuxième cas ne supprimait pas la restriction qui frappait la production intérieure du produit frais, du fait des coûts de transport élevé, etc.

3.2.5 Les Etats-Unis ont rappelé que des restrictions à l'importation appliquées au titre de l'article XI:2 c) i) avaient pour raison d'être de venir compléter un programme national de restriction de la production ou de la commercialisation. L'article XI:2 c) i) stipulait qu'il devait y avoir des "mesures gouvernementales ayant pour effet ... de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ...". Les Etats-Unis ont cité le texte des Rapports de La Havane au sujet de l'interprétation du terme "restreindre": "le point essentiel est que les mesures intérieures de restriction doivent effectivement maintenir la production nationale au-dessous du niveau qui aurait été atteint en l'absence de restrictions". Comme ces limitations ont pour objet de préserver le rapport entre les importations et les produits d'origine nationale, les Etats-Unis ont fait valoir que l'expression "en l'absence de restrictions" signifiait en l'absence d'une régulation à la fois de la production intérieure et des importations. Pour nombre des 12 catégories de produits considérées, il n'y avait pas eu régulation effective de la production. Dans de nombreux cas, les mesures japonaises portaient sur les superficies cultivées plutôt que sur la production proprement dite, or, malgré les limitations, celle-ci variait, souvent à la hausse, sous l'effet de toute une série de facteurs: introduction de nouvelles techniques, amélioration des variétés et fluctuation des conditions météorologiques. Les Etats-Unis ont aussi fait observer que les calculs du potentiel de production effectués par le Japon étaient par trop simplistes. Ils ne prenaient pas en considération les effets des prix sur la production, ignoraient les possibilités d'opter pour d'autres productions et reposaient souvent sur des données correspondant à des périodes pendant lesquelles les échanges étaient soumis à restriction. Les Etats-Unis ont fait valoir que les restrictions ne portaient donc pas sur la production réelle, mais sur une projection optimiste de ce qu'elle pourrait être. En outre, les "mesures gouvernementales" appliquées par le Japon étaient, dans la quasi-totalité des cas, des directives administratives sans caractère contraignant. Juridiquement, elles n'étaient qu'une invitation adressée aux particuliers pour qu'ils prennent volontairement des mesures privées. Le montant des restrictions était décidé en coopération avec les organisations de producteurs. Malgré des demandes répétées de renseignements et des consultations bilatérales, il n'avait été trouvé aucun document énonçant des directives concrètes à l'intention des agriculteurs et fixant des sanctions précises pour non-respect desdites directives. Comme l'observation de ces dispositions était volontaire, la production avait souvent augmenté, ou n'avait pas diminué, tandis que les importations faisaient l'objet de restrictions. Les Etats-Unis ont ajouté que si les restrictions à l'importation étaient en place depuis plus de 40 ans, les mesures affectant la production intérieure étaient, dans la plupart des cas, très récentes.

3.2.6 Le Japon a jugé sans fondement l'interprétation des Etats-Unis de ce que l'on entendait par restriction effective de la production. L'historique de la rédaction de l'article XI:2 ne corroborait pas l'opinion selon laquelle "en l'absence de restrictions", dans le présent contexte, signifiait l'absence de mesures de régulation à la fois de la production intérieure et des importations. En outre, puisque les mesures gouvernementales étaient "effectives", peu importait qu'elles soient ou non obligatoires et réglementaires. Pour restreindre le volume de la production, il suffisait de réduire la superficie cultivée, ce facteur étant fondamental pour la production. Le gouvernement japonais assurait l'application effective de ses mesures, en particulier celles qui concernaient la politique agricole, dont les restrictions à la production, par des directives et instructions détaillées aux pouvoirs publics locaux et/ou aux organisations d'agriculteurs. Celles-ci étaient suivies strictement par les agriculteurs, qui étaient passibles des sanctions appropriées en cas de non-respect, et elles étaient renforcées par la totale coopération des autorités locales et des organisations d'agriculteurs, ainsi que par l'autodiscipline des communautés rurales. Cette centralisation et cette collaboration mutuelle dans la mise en oeuvre des politiques constituaient la base de l'application des décisions gouvernementales au Japon.

3.2.7 Les Etats-Unis ont souligné que le programme d'encadrement de l'offre intérieure devait porter sur le "produit similaire" correspondant aux importations soumises à restriction. Un produit ne saurait être considéré comme "similaire" à un autre simplement parce qu'il était concurrent. De plus, l'expression "produit similaire" ne désignait pas un produit obtenu industriellement à partir du produit primaire frais et emmagasiné sous une forme non périssable. Ainsi, le glucose et les autres sucres n'étaient pas des produits similaires aux amidons ou féculés ni aux pommes de terre; les jus de fruits

n'étaient pas des produits similaires aux fruits frais principalement produits pour la consommation immédiate; les ananas en boîte n'étaient pas des produits similaires aux ananas frais.

3.2.8 Le Japon a fait observer que toutes les restrictions à l'importation qu'il appliquait étaient instituées sur la base d'un lien entre produit similaire et produit frais soumis à des restrictions à la production et/ou à la commercialisation, comme il l'expliquait plus en détail dans ses arguments par produits. Le Japon ne prétendait pas voir dans la définition de "produit similaire" un rapport "amont/aval", mais constatait que l'on n'était pas encore arrivé à s'entendre sur une interprétation bien établie de cette expression, sauf dans certains cas limités. L'esprit de la législation, ainsi que les réalités du marché - par exemple, l'usage envisagé, la valeur économique ou la substituabilité directe du produit - devraient être pris en compte lorsqu'on essayait d'appréhender tout ce qui touchait à la notion de produit similaire.

3.2.9 Les Etats-Unis ont insisté sur le fait que les restrictions à l'importation ne pouvaient pas aller au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés à l'article XI:2 c) i). Ce critère limitait le recours aux contingents d'importation pour des produits d'aval. Par exemple, les restrictions à l'importation de ketchup et de jus de tomate dépassaient le niveau nécessaire pour assurer l'application des mesures de régulation de la production du produit frais, parce qu'aucune mesure de régulation des importations n'était appliquée à ce produit lorsqu'il se trouvait à des stades de transformation moins avancés.

3.2.10 Le Japon est convenu que les restrictions à l'importation frappant les produits transformés ne devraient pas dépasser le niveau des restrictions effectivement nécessaires pour l'application des mesures gouvernementales restreignant la production ou la commercialisation du produit primaire. Toutes les restrictions japonaises à l'importation de produits agricoles transformés faisaient pendant à des mesures qui restreignaient effectivement la production intérieure.

3.2.11 Les Etats-Unis ont fait observer que le dernier paragraphe de l'article XI:2 stipulait explicitement que toute restriction appliquée au titre de l'article XI:2 c) i) ne devrait pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations de toutes provenances et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. En déterminant ce rapport, il faudrait tenir dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous facteurs spéciaux affectant le commerce. Les Etats-Unis ont aussi relevé que, comme les mesures japonaises étaient en place depuis si longtemps, l'efficacité relative des producteurs et d'autres "facteurs spéciaux" (techniques de pointe, nouveaux produits, produits de marque de qualité supérieure, etc.) étaient plus importants que les résultats antérieurs pour déterminer les parts du marché appropriées. S'agissant des produits dont les prix de soutien intérieurs étaient supérieurs aux cours mondiaux, on pourrait s'attendre à une augmentation des exportations exemptes de restriction vers le Japon jusqu'à ce que les prix de soutien japonais coïncident avec les cours mondiaux. L'élimination des contingents japonais frappant d'autres produits agricoles avait été suivie d'une progression sensible des importations. Les Etats-Unis ont fait valoir, par ailleurs, que, dans son approche, le Japon ne considérait pas les importations comme une source naturelle et bienvenue de concurrence, mais les reléguait à un rôle accessoire pour couvrir les insuffisances éventuelles de l'offre intérieure ou ne voyait en elles que le moyen de s'approvisionner en matières premières à l'état le plus élémentaire possible. Lorsque des contingents n'étaient pas utilisés, en particulier lorsque c'était le cas malgré de larges écarts entre les prix japonais et les cours mondiaux, cela ne faisait que montrer encore davantage le grave effet de désorganisation que le contingentement avait sur le commerce d'importation. Les restrictions japonaises à l'importation avaient pour résultat de maintenir la part des importations de toutes provenances au-dessous de ce qu'elle serait en l'absence de restrictions, ce qui modifiait le rapport de concurrence entre les importations et la production nationale (rapport protégé par l'article XI). Par ailleurs, l'article XI:2 exigeait que tout contingent fasse l'objet d'une publication préalable, afin de réduire au minimum l'incertitude commerciale inévitable engendrée par un contingent et le préjudice qui en résultait dans les échanges commerciaux.

3.2.12 Le Japon a signalé que, comme les contingents en question étaient en vigueur depuis son accession à l'Accord général, il serait difficile et pas du tout probant de calculer objectivement le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale, par comparaison avec celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. Etant donné le manque de compétitivité de la plupart des produits des Etats-Unis, rien ne prouvait que la part des exportations de ce pays sur le marché japonais augmenterait de manière significative si les contingents étaient éliminés. De fait, il existait un grand nombre de produits dont les importations avaient diminué après avoir été libéralisées. Tous les produits en question bénéficiaient d'un accès adéquat au marché, comme le montrait la proportion de contingents non utilisés. De plus, en établissant fréquemment des contingents minimaux, les autorités japonaises démontraient qu'elles ne considéraient pas les importations comme une source d'approvisionnement accessoire.

3.2.13 Les Etats-Unis ont estimé également que la raison d'être de l'article XI, comme celle de l'article III, était de protéger le rapport de concurrence entre les importations et les produits nationaux auquel on pouvait s'attendre. L'article XI était applicable, qu'il y ait ou non une concession tarifaire négociée; le paragraphe 1 dudit article ne mentionnait pas les effets sur le commerce, mais il interdisait catégoriquement les restrictions quantitatives. Le Groupe spécial des mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs a reconnu que les contingents d'importation - en particulier ceux qui existaient depuis aussi longtemps que les contingents dont il était question dans le cas présent - créaient une distorsion; il a souligné que l'existence d'une restriction quantitative devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi du fait des incertitudes et des frais commerciaux qu'elle engendre. Selon le raisonnement qui a abouti à la décision du Groupe spécial saisi de la question "Etats-Unis - Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation", adoptée récemment, les mesures incompatibles avec l'article XI, auraient pour résultat, ipso facto, d'annuler ou de compromettre des avantages découlant pour les Etats-Unis de l'Accord général.

3.3 Transactions relevant du commerce d'Etat

3.3.1 Le Japon a fait observer que le LIPC avait le monopole du commerce du lait entier condensé sucré, du lait écrémé condensé sucré, du lait entier en poudre, du lait écrémé en poudre, du lactosérum en poudre, du babeurre en poudre et de la viande de boeuf. Le LIPC était une entreprise commerciale d'Etat au sens de l'article XVII. Bien que n'en portant pas le nom, il pouvait être considéré comme un office de commercialisation. Il était indépendant des pouvoirs publics et autonome dans la conduite de ses activités régulières. D'autres aspects de son action nécessitaient l'approbation du gouvernement, pour veiller à ce qu'il remplisse correctement le rôle prévu par la loi. Au sujet de la viande de boeuf, le Japon a fait observer que si, dans certains cas exceptionnels (pour les besoins d'Okinawa, les déjeuners dans les écoles, etc.), le LIPC ne se chargeait pas des importations de viande de boeuf, celles dont il s'occupait n'en conservaient pas moins un caractère monopolistique. Le LIPC répondait à la définition d'une entreprise commerciale d'Etat donnée au paragraphe 1 a) de l'article XVII puisque la loi lui donnait les privilèges spéciaux du monopole d'importation pour des "produits laitiers déterminés" ainsi que pour la "viande de boeuf". Le Japon a signalé que les principes généraux du traitement non discriminatoire s'appliquaient à l'activité du LIPC. Il a jugé sans fondement l'affirmation des Etats-Unis selon laquelle le LIPC devait se conformer, dans ses opérations, à l'obligation de l'article III (traitement national).

3.3.2 Les Etats-Unis ont fait observer que, dans la pratique, le LIPC n'intervenait en fait que pour 50 pour cent dans les importations japonaises de viande de boeuf, y compris les abats, et qu'il ne jouait absolument aucun rôle dans l'importation des préparations et conserves de viande de boeuf. Les restrictions à l'importation de la catégorie de viande de boeuf en cause (16.02) revêtaient la forme d'un contingent d'importation appliqué en vertu de l'Ordonnance portant réglementation du commerce d'importation. En outre, le LIPC dépendait si étroitement du Ministère de l'agriculture, des forêts

et des pêches qu'il devait être considéré comme faisant partie des pouvoirs publics proprement dits et, de ce fait, soumis aux dispositions de l'article III plutôt que de l'article XVII. Toutefois, même s'il était une entreprise commerciale d'Etat au sens de l'Accord général, il n'en était pas moins assujéti aux dispositions de l'article XI, en particulier dans la mesure où il arrêta une réglementation applicable au commerce privé.

3.3.3 Le Japon a fait savoir qu'il interprétait différemment le rapport entre l'article XI:1 et un monopole de commerce d'Etat, en se fondant sur l'historique de la rédaction des dispositions relatives au commerce d'Etat. Le projet de Londres (projet de charte de l'Organisation internationale du commerce) prévoyait que le commerce d'Etat devait se faire, autant que possible, dans les mêmes conditions que le commerce privé et il comportait l'obligation d'appliquer un traitement non discriminatoire et de négocier une marge maximum. Cette dernière obligation a été élargie dans le projet de Genève, qui exigeait que soient négociés un droit maximum à l'importation ou tout autre accord mutuellement satisfaisant. Outre ces obligations, les projets des Etats-Unis, de Londres, de New York et de Genève disposaient tous qu'un monopole de commerce d'Etat avait l'obligation d'"importer des quantités du produit en question suffisantes pour satisfaire la totalité de la demande intérieure". De l'avis du Japon, c'était par cette obligation d'importer une certaine quantité, et non par l'interdiction des restrictions quantitatives, que les rédacteurs avaient prévu d'éliminer les effets restrictifs qui touchaient les importations de produits faisant l'objet de monopoles de commerce d'Etat. A la session de Genève, il a été déclaré:

"... si le monopole ne satisfait pas la demande intérieure, il sera pour ainsi dire amené automatiquement à appliquer des restrictions quantitatives. Il n'a pas besoin de faire autre chose. Par conséquent, ... il est nécessaire, si l'on veut empêcher qu'un type de restriction quantitative soit appliqué presque automatiquement par le monopole, de préciser que le monopole devra satisfaire la demande intérieure."

Ces dispositions particulières (obligations de négocier des marges de protection et de satisfaire la demande intérieure) n'ont pas été incorporées dans l'Accord général, qui prévoit l'application d'un traitement non discriminatoire, qui reconnaît qu'il est important d'engager des négociations afin de réduire les entraves au commerce découlant de l'utilisation des entreprises commerciales d'Etat et qui rend obligatoire la notification des produits faisant l'objet d'un commerce d'Etat ainsi que des majorations des prix à l'importation. Comme l'Accord général n'exige pas que les monopoles de commerce d'Etat satisfassent la demande intérieure, obligation qui figurait dans les projets de charte de l'Organisation internationale du commerce et qui correspondait à l'obligation d'abolir les restrictions quantitatives dans le cas du commerce privé, le Japon estimait que l'interdiction des restrictions quantitatives inscrite au paragraphe 1 de l'article XI de l'Accord général ne s'appliquait pas dans le cas d'un monopole de commerce d'Etat.

3.3.4 Les Etats-Unis ont déclaré que la note Ad articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII indiquait clairement qu'une restriction quantitative appliquée par le biais d'une entreprise commerciale d'Etat n'en demeurait pas moins une restriction et n'en était pas moins assujéti aux dispositions de l'article XI. Si le régime en cause devait être jugé compatible avec l'Accord général, le Japon pourrait faire, par le biais du LIPC, ce qu'il ne pouvait légitimement pas faire au moyen d'un contingent d'importation. La note susmentionnée montrait que les rédacteurs de l'article XI étaient conscients de ce que les dispositions de l'article XI:1 risquaient d'être ainsi rendues inopérantes par le recours au commerce d'Etat et qu'ils souhaitaient empêcher une telle éventualité. En outre, en cas de conflit, la note Ad articles XI, XIII, XIV, XV et XVIII l'emporterait sur toute autre exception générale énoncée à l'article XX.

3.3.5 Le Japon ne pensait pas, contrairement aux Etats-Unis, que l'objet de la note Ad article XI était d'obliger un Etat membre à éliminer les restrictions quantitatives conformément aux dispositions de l'article XI:1 de l'Accord général. Au cours des débats sur les questions de balance des paiements

qui avaient eu lieu à la session de Londres, il avait été reconnu que les exceptions concernant les restrictions appliquées à des importations relevant du commerce privé afin de protéger la situation financière extérieure, devaient valoir mutatis mutandis pour les restrictions à l'importation qu'appliquent des entreprises commerciales d'Etat (paragraphe 6 de l'article 26). Le membre de phrase "des entreprises commerciales d'Etat, etc." a ensuite été remplacé par "appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'Etat", sans intention de modifier le sens quant au fond. De fait, l'objet de cette disposition a été clairement illustré par la déclaration ci-après faite à la session de Genève: "Si vous prenez l'article 26 (du Projet de New York), qui traite des difficultés de balance des paiements, vous verrez qu'à la fin, au paragraphe 7, il est dit: "Au cours de la présente section, l'expression "restrictions à l'importation" vise également celles qu'imposent des entreprises commerciales d'Etat au-delà des limites permises par l'article 32". En d'autres termes, l'entreprise commerciale d'Etat peut faire précisément ce qui, dans le cadre du commerce privé, serait réalisé au moyen de restrictions à l'importation mises en place à des fins de balance des paiements. A la Conférence de Genève, le Comité chargé de l'examen de l'accord sur les tarifs douaniers a adopté, pour en faire le troisième paragraphe de la disposition correspondant à l'article XI de l'Accord général, un paragraphe qui ne différait de la note Ad article XI de l'Accord général que parce qu'il ne contenait aucune mention de l'article XVIII de l'Accord général. Ce paragraphe a été déplacé ensuite à l'annexe I (Notes et dispositions additionnelles) de l'Accord général. Le Japon estimait donc que la note Ad article XI était une disposition uniquement destinée à autoriser, pour les transactions relevant du commerce d'Etat, une exception qui permette d'appliquer des restrictions au commerce allant au-delà des disciplines définies aux articles II:4 et XVII; cette disposition était le pendant de celle qui offrait, pour le commerce privé, la possibilité de déroger à l'obligation formulée à l'article XI:1 lorsque cela était justifié au regard de l'article XI:2.

3.3.6 Les Etats-Unis ont fait valoir que, si le Japon souhaitait évoquer l'historique de la rédaction de la Charte de La Havane, il fallait signaler aussi qu'à l'article XXIX de l'Accord général les parties contractantes s'étaient engagées à observer, dans toute la mesure compatible avec les pouvoirs exécutifs dont elles disposaient, les principes généraux énoncés dans les chapitres I à VI inclusivement et le chapitre IX de la Charte, jusqu'au moment où elles auraient accepté ladite Charte. Et cela, même si certaines dispositions de la Charte n'avaient pas été reprises explicitement dans l'Accord général. Il convenait de relever, à cet égard, que l'une des dispositions appliquées par le biais de l'article XXIX était l'article 31:5 de la Charte, auquel le Japon avait fait allusion, et qui disposait ce qui suit: "En ce qui concerne tout produit [faisant l'objet d'un monopole d'importation], le monopole devra, dans toute la mesure où ce principe pourra être effectivement appliqué et compte tenu des autres dispositions de la présente Charte, importer et mettre en vente le produit en question en quantité suffisante pour satisfaire toute la demande intérieure du produit importé, compte tenu du rationnement de la consommation du produit importé et du produit national similaire qui pourrait être en vigueur à ce moment-là".

3.3.7 Le Japon a fait observer que l'article XX d) prévoyait aussi une exception aux dispositions de l'article XI pour les transactions relevant du commerce d'Etat. L'article XX d) dispose: "rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures nécessaires pour assurer l'application des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait ... au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII ...". C'est à la session de Londres de la Commission préparatoire qu'est apparue l'origine de cette disposition. A cette session, "la Commission [a été], d'une manière générale, d'avis que des restrictions ou interdictions au commerce privé pourraient être imposées afin de protéger la situation des entreprises commerciales d'Etat ..." (p. 13 du rapport de Londres). Le projet de Londres prévoyait expressément une exception aux dispositions de son article 25 relatif à l'élimination générale des restrictions quantitatives; cette exception était la suivante:

"2) Les dispositions du paragraphe 1) ne s'étendront pas aux cas suivants:

g) Interdictions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation imposées au commerce privé, en vue d'établir un nouveau monopole de commerce au profit d'une entreprise de commerce d'Etat régie par les articles 31, 32 et 33, ou de maintenir un monopole existant."

A la session de Genève, ce paragraphe concernant l'exception autorisée pour l'application de monopoles de commerce d'Etat a été transféré à l'article 37 g) du projet de New York, qui est l'origine de l'article XX d) actuel de l'Accord général. Sur la base de cet historique, le Japon a estimé que l'article XX d) confirmait que les interdictions ou restrictions à l'importation et à l'exportation imposées au commerce privé étaient inévitables lorsque l'on voulait établir un nouveau monopole de commerce au profit d'une entreprise commerciale d'Etat ou maintenir un monopole existant, et que ces interdictions ou restrictions étaient autorisées à titre d'exception à l'Accord général.

3.3.8 Les Etats-Unis ont fait valoir que, si une restriction à l'importation appliquée par le LIPC était interdite par l'article XI:1 et n'était pas justifiée au regard de l'article XI:2, l'article XX d) ne pouvait être invoqué pour permettre sa mise en oeuvre. L'article XX d) ne s'appliquait à première vue qu'en cas de monopoles d'importation, et non pas lorsqu'on était en présence d'une autre forme de restriction liée au commerce d'Etat. Toutefois, l'article XX d) ne saurait être utilisé pour appliquer un monopole d'importation incompatible avec l'Accord général, comme un monopole incompatible avec les dispositions de l'article II:4. L'utilisation de l'article XX d) de manière à appliquer à la frontière des mesures qui étaient en elles-mêmes contraires à l'Accord général, était de toute évidence incompatible avec le préambule dudit article. Aucune autre partie appliquant des restrictions à l'importation par le biais d'organisations de commerce d'Etat n'avait jamais essayé d'avancer cet argument; les pays qui s'étaient trouvés dans cette situation (Suisse et Allemagne) avaient demandé des dérogations au titre de l'article XXV. Si l'on acceptait l'interprétation du Japon, cela permettrait à n'importe quel gouvernement de limiter ses importations ou ses exportations d'un produit agricole ou industriel aussi longtemps que la restriction serait appliquée par le biais d'une entreprise commerciale d'Etat. Les Etats-Unis ont demandé instamment au Groupe spécial de rejeter cette argumentation.

3.4 Arguments spécifiques, par produits

Produits laitiers

3.4.1 Les Etats-Unis ont fait observer que les importations de fromages fondus n'étaient pas autorisées au Japon, sauf pour l'hôtellerie et, à concurrence d'un faible contingent, pour Okinawa. Cela revenait à interdire, en contravention aux dispositions de l'article XI:2 c) i), les importations sur le marché japonais en général. Par ailleurs, le Japon n'appliquait pas de programme effectif d'encadrement de l'offre pour limiter la production de lait et de produits laitiers. Le programme gouvernemental ne visait que le lait destiné à la transformation et non l'ensemble de la production laitière, et il ne comportait aucun dispositif pour empêcher un détournement de ce lait vers d'autres usages. Les niveaux de la production et des contingents nationaux ont été relevés chaque année, sauf en 1986, et la production laitière a constamment dépassé l'objectif national fixé dans le cadre du régime des primes de complément pour l'ensemble de la production laitière et pour le lait destiné à la transformation. Les projections hypothétiques du potentiel de production établies par le Japon n'étaient pas valables d'un point de vue statistique, car elles ne tenaient pas compte de facteurs pertinents tels que le coût des aliments pour animaux, les dépenses d'infrastructure ou le fait que les prix de soutien japonais étaient presque trois fois plus élevés que les cours mondiaux. Les organisations préfectorales versaient sous une forme globale aux coopératives de production la totalité des primes pour le lait frais et le lait destiné à la transformation produits dans les limites du contingent, ainsi que pour le lait destiné à la transformation produit hors contingent. Le montant en était ensuite réparti sur une base moyenne entre les producteurs, qui ne pouvaient donc pas se rendre compte, individuellement, des conséquences financières de leur

surproduction. Comme il ne stipulait pas que les producteurs laitiers devaient suspendre leur production pendant un délai déterminé, le programme spécial d'abattage de vaches laitières, financé par le LIPC, avait pour effet de financer le remplacement des vaches abattues par des vaches plus productives.

3.4.2 Le Japon a estimé qu'on ne devait pas débattre de la question des quantités importées en prenant les produits laitiers individuellement, car ceux-ci étaient substituables entre eux et réversibles. Au regard des dispositions de l'article XI:2 c), il fallait examiner les importations de produits laitiers dans leur ensemble et exprimées en équivalent lait. En 1986, celui-ci représentait 51 pour cent de la production nationale de lait destiné à la transformation augmentée de l'équivalent lait des importations. Le plafond national fixé pour le versement des primes de complément dans le cas du lait destiné à la transformation et le système des objectifs régissant l'ensemble de la production de lait cru avaient été mis en oeuvre avec efficacité pour limiter considérablement le potentiel de production de lait cru au Japon. Le plafond national avait été maintenu à son niveau des exercices précédents pour 1986 et abaissé pour l'exercice 1987, cependant que les quantités fixées dans le cadre du système des objectifs avaient été réduites pour deux exercices consécutifs, en 1986 et 1987. Les projections de la production laitière potentielle avaient été établies sur la base de la production, de l'exercice 1975 - moment où les effets de la crise pétrolière avaient commencé à s'atténuer - à l'exercice 1978 - juste avant que la production ne soit régulée par la fixation d'objectifs. Ces estimations étaient corroborées par les chiffres obtenus si l'on calculait la production potentielle d'après les estimations des effectifs et du rendement. Les estimations du potentiel de production étaient donc suffisamment précises. Si l'on tenait compte de la baisse du coût des aliments pour animaux, des dépenses d'infrastructure et du prix de soutien de 1979 à 1986, le potentiel de production s'établirait encore plus haut. Le potentiel de la production laitière s'était rapidement accru par suite de l'amélioration de la productivité et des aspirations des producteurs à produire davantage. Le plafond des primes de complément avait été fixé à la moitié environ de la production potentielle de lait destiné à la transformation, de sorte que celle-ci était beaucoup plus élevée que la production effective. Le plafond national avait à peine été relevé, avant d'être abaissé pour l'exercice 1987. La quantité de lait destiné à la transformation produite en dépassement du plafond n'était pas admise à bénéficier des primes de complément et le prix payé pour ce lait était si bas qu'il interdisait virtuellement la poursuite de la production. Même les producteurs les plus efficaces auraient des difficultés à couvrir leurs coûts de production s'ils ne touchaient pas de primes de complément. En outre, la surtaxe sur la production excédentaire et la réduction de l'attribution contingente pour l'exercice suivant jouaient, dans la pratique, le rôle de pénalités pour surproduction. La production effective de lait en dépassement des objectifs et des plafonds était insignifiante, compte tenu de la stagnation imprévue de la demande de lait pour la consommation immédiate et de l'objectif ambitieux de limiter la production à moins de la moitié de son niveau potentiel. Tous ces faits démontraient que les restrictions à la production avaient fonctionné de manière efficace.

3.4.3 Les Etats-Unis ont estimé que les contingents d'importation du Japon étaient appliqués en vue de protéger l'industrie de transformation nationale. Les fromages fondus, le lactose, le lait en poudre écrémé et les préparations contenant des produits laitiers ne sauraient être considérés comme des produits se trouvant à un stade de transformation peu avancé et comme étant encore périssables. Les fromages fondus avaient une durée de conservation qui pouvait atteindre 24 mois lorsqu'ils étaient réfrigérés et encore plus lorsqu'ils étaient congelés. Convenablement stocké, le lactose (brut ou raffiné) pouvait conserver intacte sa qualité pendant des années. De plus, l'offre intérieure de fromages fondus ne faisait l'objet d'aucune forme d'encadrement. Les fromages naturels, qui étaient également des produits laitiers, n'étaient soumis à aucun contingent à l'importation, aussi la "nécessité" d'une régulation des importations de fromages fondus était-elle contestable. Par ailleurs, le Japon a ouvert un contingent tarifaire prévoyant l'admission en franchise de droits pour les fromages naturels destinés à être mélangés avec des fromages japonais pour la production de fromages fondus. Le gouvernement japonais a encouragé la production de fromages fondus et subventionné la construction d'installations modernes à cet effet. Le lactose était un produit dérivé de la fabrication du fromage, qui n'était pas produit au Japon; il ne concurrençait pas directement le lait et ne pouvait pas être utilisé dans les préparations

alimentaires ni dans les aliments pour animaux, comme c'était le cas pour la plupart du lactosérum en poudre. Il était donc difficile de comprendre la nécessité de continger ce produit. Le Japon avait fait valoir que les produits laitiers étaient réversibles et substituables entre eux, or, pour la plupart d'entre eux, il n'y avait pas substituabilité; ainsi, le beurre ne pouvait pas être utilisé dans les aliments pour animaux. Les Etats-Unis ont ajouté que très peu d'importations de produits laitiers passaient par le LIPC. Les produits laitiers "désignés" par le LIPC ne pouvaient être importés que si les prix intérieurs étaient supérieurs aux prix de stabilisation indicatifs. Or, ceux-ci étaient fixés à des niveaux si élevés que le LIPC n'avait quasiment jamais effectué d'importations.

3.4.4 Le Japon a souligné que le contingentement des importations n'était pas destiné à protéger l'industrie de transformation des produits laitiers, mais uniquement à assurer l'application des mesures de contrôle de la production de lait cru. Le lait était une denrée périssable et volumineuse par rapport à son prix, aussi entraînait-il généralement dans le commerce sous forme de produits laitiers. Les produits laitiers étaient donc des produits similaires au lait cru. Comme celui-ci et les produits laitiers, et nombre de ces derniers entre eux, étaient éminemment réversibles et substituables, il avait fallu restreindre les importations de produits laitiers pour éviter que les produits importés ne gênent les restrictions appliquées dans le pays à la production laitière. Ainsi, en ajoutant de l'eau à du lait écrémé concentré et sucré, on obtenait du lait écrémé et, en ajoutant ensuite du beurre, on réobtenait du lait cru. Il existait aussi une réversibilité et une substituabilité au niveau des usages, par exemple, entre le lait écrémé en poudre et le lactosérum en poudre. Le lactose brut se situait au stade initial de la transformation, avant que le lactosérum ne devienne lactose, et il était périssable de la même manière que le lactosérum en poudre et le lait écrémé en poudre. Par ailleurs, pour ce qui est des ingrédients, de l'usage et du procédé de fabrication, il était fondamentalement identique au lactosérum en poudre, lequel relevait, dans certains cas, du monopole du LIPC, celui-ci s'étendant également aux produits suivants: beurre, lait écrémé en poudre, lait entier concentré et sucré, lait écrémé concentré et sucré, lait entier en poudre et babeurre en poudre. Le Japon a souligné que les restrictions à l'importation appliquées à ces produits laitiers, entre autres, étaient indispensables pour le bon fonctionnement du système de stabilisation des prix et étaient donc justifiées au regard des dispositions de l'article XX d). Contrairement à ce qu'affirmaient les Etats-Unis, le fait que le LIPC n'ait pas importé récemment de produits laitiers s'expliquait par l'application de restrictions sévères à la production de lait frais et non par le niveau des prix de stabilisation indicatifs. De plus, l'existence de fortes importations de produits laitiers ne relevant pas d'un commerce d'Etat (fromages naturels, par exemple) prouvait uniquement que le Japon avait limité au strict minimum l'éventail des produits soumis à un tel régime.

3.4.5 Les Etats-Unis ont fait observer que le rapport des importations à la production avait baissé alors que les plafonds étaient en hausse. Comme la production japonaise n'était notoirement pas concurrentielle au plan international, l'absence de restrictions à l'importation et à la production intérieure entraînerait un accroissement substantiel des importations de toutes provenances. D'un point de vue commercial, les Etats-Unis s'intéressaient actuellement aux produits à base de lactosérum, aux fromages fondus et, surtout, aux préparations contenant des produits laitiers, telles que les mélanges à base de yoghourt congelés et les crèmes glacées. Les Etats-Unis ont constaté que le MAFF refusait d'attribuer des contingents pour les mélanges à base de yoghourt congelés, et que les exportateurs d'autres produits laitiers avaient du mal à obtenir des attributions. Les importations de fromages fondus n'étaient pas autorisées, sauf à Okinawa et pour des usages spéciaux extrêmement limités, ce qui équivalait à une prohibition pour l'ensemble du marché japonais en dehors d'Okinawa; or, suivant une interprétation bien arrêtée, les prohibitions à l'importation ne pouvaient jamais être justifiées au regard de l'article XI:2 c) i). Les Etats-Unis estimaient qu'en l'absence de restrictions à l'importation leur part du marché de ces produits serait nettement plus grande.

3.4.6 Le Japon a fait observer que, compte tenu de la réversibilité et de la substituabilité des produits laitiers, il fallait examiner les importations de ces produits dans leur ensemble et exprimées en équivalent lait; on constatait alors une augmentation s'inscrivant dans une tendance générale qui allait dans le

même sens. L'accès des importations devrait être évalué au regard de la régulation rigoureuse de la production intérieure, qui touchaient l'ensemble de la production laitière par rapport à la production potentielle. La production intérieure de lait destiné à la transformation était limitée à la moitié environ de son potentiel, mais les importations en équivalent lait, avec 2,6 millions de tonnes pour l'exercice 1986, l'égalait presque. Les Etats-Unis, par contre, appliquaient depuis de nombreuses années des restrictions rigoureuses et de vaste portée à l'importation des produits laitiers, en vertu d'une dérogation du GATT, et n'accordaient qu'un accès limité aux produits importés (pour l'exercice 1986, 1,9 pour cent de l'offre en volume de lait cru - production plus équivalent lait des importations -, alors que dans le cas du Japon le chiffre correspondant était de 26 pour cent). Les importations japonaises de fromages naturels et fondus représentaient 80 pour cent de l'offre intérieure.

Légumes à cosse secs

3.4.7 Les Etats-Unis ont fait observer que le programme d'encadrement de l'offre de légumes à cosse secs n'était appliqué qu'en vertu d'une instruction administrative et était donc volontaire et facultatif. Les limitations visaient uniquement Hokkaido, de sorte qu'environ 20 pour cent de la production échappait à toute restriction. Le programme japonais n'assortissait le contrôle de la production d'aucune mesure d'incitation et n'infligeait aucune sanction en cas de non-participation. La superficie cultivée avait diminué au fil du temps et la baisse de production enregistrée depuis l'introduction de mesures visant à restreindre les surfaces cultivées en 1984 n'était pas sensiblement différente de ce qu'elle était auparavant. En fait, les surfaces cultivées avaient même augmenté entre 1980 et 1985. Les Etats-Unis soutenaient en outre qu'un programme efficace d'encadrement de l'offre devrait se préoccuper du volume effectivement produit et non de la seule superficie cultivée, car l'augmentation du rendement par hectare pouvait contrebalancer la diminution des surfaces plantées et, comme le montraient les statistiques japonaises, le rendement pouvait varier d'une année sur l'autre. Par ailleurs, il avait été décidé d'attribuer à la culture des haricots et des arachides les ressources supprimées à celle du riz et la diminution des surfaces cultivées en 1985 et 1986 ne faisait que les ramener au niveau antérieur au lancement du programme subventionné de réaffectation des surfaces plantées de riz.

3.4.8 Le Japon a affirmé que pour limiter efficacement le volume de la production il suffisait de diminuer les surfaces cultivées, ce facteur étant fondamental pour la production. En outre, comme Hokkaido représentait plus de 80 pour cent de la production nationale et 90 pour cent des quantités expédiées, l'application de mesures de contrôle de la production dans cette région suffisait à limiter efficacement la production totale. Les surfaces plantées de légumes à cosse secs avaient fortement diminué, non seulement à Hokkaido, mais dans tout le pays. La baisse enregistrée avait été de 26 pour cent à la suite de la mise en place des mesures de contrôle, en 1984, et jusqu'à 1986, alors même que le potentiel de production augmentait, une pression s'exerçant sur les agriculteurs pour qu'ils abandonnent la culture du riz. La régulation de la production était opérée en vertu d'une directive écrite du MAFF basée sur la loi fondamentale sur l'agriculture. Le contingentement initial des superficies cultivées faisait l'objet d'une révision annuelle tenant compte des récoltes de l'année précédente et des stocks reportés. L'efficacité des mesures de régulation était encore renforcée par les sanctions infligées en cas de dépassement des contingents car, lorsqu'ils étaient rayés des listes de personnes pouvant prétendre à des subventions ou à des prêts de l'Etat, les agriculteurs voyaient leurs coûts de production grimper à des niveaux qui rendaient difficile la poursuite de leurs activités. De ce fait, la production de légumes à cosse en Hokkaido avait baissé de 27 pour cent entre 1984 et 1986, malgré des conditions de culture favorables.

3.4.9 Les Etats-Unis ont fait observer que les légumes à cosse secs, parce qu'ils avaient une longue durée de conservation et n'étaient pas des denrées périssables, se situaient en dehors du champ d'application de l'article XI:2 c) i). Ils doutaient de la nécessité des restrictions appliquées aux haricots secs, compte tenu surtout de la libéralisation des importations de pâte de haricots, principale forme sous laquelle les haricots étaient consommés au Japon.

3.4.10 Le Japon a fait remarquer que les légumes à cosse secs importés et ceux produits nationalement étaient identiques et n'avaient subi aucun traitement industriel. En dépit de différences de qualité, ils pouvaient tous se substituer les uns aux autres comme matière première pour la fabrication de pâte de haricots. Les importations libéralisées de pâte de haricots étaient minimales et principalement utilisées pour fourrer des aliments et comme bas produits. Le Japon affirmait que les restrictions à l'importation étaient indispensables à l'exécution du programme national d'encadrement de l'offre intérieure.

3.4.11 Les Etats-Unis ont rappelé que si la consommation japonaise augmentait effectivement, les importations fluctuaient considérablement d'une année sur l'autre et étaient reléguées à un rôle marginal dans les approvisionnements. Ils ont encore noté que les prix au Japon étaient trois fois et demi plus élevés que ceux pratiqués sur le marché mondial et que la libéralisation des importations entraînerait non seulement un accroissement de la demande en réponse à l'abaissement des prix, mais également l'augmentation de la demande de haricots destinés à des usages non traditionnels. Le maintien du contingent à l'importation de ces produits avait pour effet, ce qui était contraire aux dispositions de l'article XI:2, d'abaisser le rapport entre le total des importations de toutes provenances et la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions.

3.4.12 Le Japon a indiqué que la tendance à long terme de la demande de haricots secs était à la baisse ou à la stagnation car, dans le pays, la ration calorique par personne approchait de son maximum. L'élasticité de la demande de haricots secs par rapport aux revenus ou aux prix était négative et, par conséquent, une baisse des prix ne ferait pas remonter la demande. Cependant, malgré cette stagnation de la demande et les récoltes records enregistrées ces dernières années, le Japon maintenait un contingent minimum d'importations si bien que celles-ci représentaient près de 50 pour cent de l'approvisionnement total. Le Japon a fait remarquer que les haricots secs importés des Etats-Unis n'étaient pas les haricots nains rouges qui avaient la préférence des consommateurs, que leurs prix au Japon étaient proches de ceux qui étaient pratiqués sur le marché mondial et que l'abolition du système de contingent subdivisé en quatre catégories entraînerait une diminution des importations de haricots verts et de pois en provenance des Etats-Unis, la préférence allant aux importations de haricots nains rouges.

Amidons et féculés et produits contenant du sucre

3.4.13 Les Etats-Unis soutenaient que les programmes japonais d'encadrement de l'offre avaient été inefficaces pour limiter la production, que ce soit de pommes de terre, de féculé de pommes de terre ou de tous les amidons et féculés. Comme ils l'avaient déjà indiqué, les projections japonaises relatives à la "production potentielle" souffraient d'un vice technique. Ils estimaient que les mesures intérieures étaient destinées à soutenir les prix et non à réguler la production, sinon les quantités d'amidon, de féculé, d'inuline, de glucose et de préparations alimentaires additionnées de sucre produites seraient contrôlées. Toute diminution du nombre des usines de féculé de pommes de terre ne témoignait pas nécessairement de l'efficacité des restrictions à la production mais était plutôt liée à la plus grande dimension des usines, à la rationalisation industrielle et à une meilleure compétitivité des autres amidons et féculés. Etant donné que le régime de contingents tarifaires appliqué à l'amidon de maïs (en vertu duquel les utilisateurs d'amidon et féculés qui importent de l'amidon de maïs en franchise de droits dans le cadre du contingent tarifaire doivent acheter certaines quantités de féculé de pommes de terre produite dans le pays) supprimait la nécessité d'intervenir sur le marché des amidons et féculés, aucun producteur n'avait en fait été exclu du programme gouvernemental concernant la féculé de pommes de terre.

3.4.14 Le Japon a fait remarquer que la production de féculé de pommes de terre et de patates douces avait considérablement diminué depuis 1965 où elle atteignait le niveau record de 800 000 tonnes jusqu'en 1985 où elle avait été ramenée à 400 000 tonnes par suite des mesures de limitation de la production et des ventes prises par le gouvernement. Depuis lors elle était relativement stable alors

que, selon les estimations, la production potentielle était au même niveau qu'en 1965 compte tenu de l'augmentation des rendements par hectare et de la production des amidons et féculés, etc. Les fédérations d'agriculteurs qui ne respectaient pas les programmes de limitation de la production et des ventes étaient exclues du système d'achats gouvernementaux au cas où les prix tombaient en dessous du niveau plancher. Autre preuve de l'efficacité de la régulation de la production, le nombre d'usines fabriquant de la féculé de pommes de terre et de patates douces avait diminué de plus de 90 pour cent au cours des 25 dernières années. Ce n'était pas là l'effet du fusionnement de sociétés mais de la disparition, dans de nombreuses préfectures, d'usines fabriquant de la féculé de pommes de terre. Par ailleurs, la part des féculés de pommes de terre dans l'offre totale d'amidons et féculés était tombée de 69 à 18 pour cent en 20 ans. Le Japon a déclaré que la réduction draconienne des quantités produites témoignait clairement de l'efficacité des mesures gouvernementales de limitation de la production et des ventes de pommes de terre et de féculé de pommes de terre.

3.4.15 Les Etats-Unis estimaient que les amidons et féculés et l'inuline, ainsi que le glucose et les autres préparations contenant du sucre n'étaient pas des produits agricoles primaires périssables au sens de l'article XI:2 c) i). Convenablement stockés, les amidons et féculés pouvaient conserver indéfiniment leurs propriétés aux fins de transformations dans l'industrie alimentaire. Convenablement stocké, le glucose pouvait lui aussi conserver ses propriétés pendant des années sans s'altérer. Les produits contenant du sucre qui relevaient de la position 21.07 comprenaient de nombreux produits fortement transformés et/ou ayant une longue durée de conservation. Les Etats-Unis doutaient également de la nécessité de restreindre les importations d'amidons, de féculés et d'inuline pour assurer l'encadrement de l'offre de pommes de terre, ces produits n'entrant pas en concurrence directe avec les pommes de terre et les patates douces. D'un autre côté, les importations de pommes de terre fraîches n'étaient pas soumises à restriction alors qu'elles étaient stockables et commercialisables sans transformation. Les Etats-Unis considéraient donc que ces contingents avaient pour objectif de protéger les producteurs contre les importations. En outre, le Japon n'appliquait pas de restrictions aux importations d'amidons et féculés modifiés, produits qui évinçaient donc les amidons et féculés bruts. Les Etats-Unis faisaient valoir qu'il n'y avait pas de lien logique entre la régulation de l'offre de pommes de terre et les restrictions à l'importation de glucose ou de préparations alimentaires additionnées de sucre, ces produits n'entrant pas directement en concurrence avec les pommes de terre ou les patates douces, ne se trouvant pas à un stade de transformation peu avancé et n'étant, comme ils l'avaient précédemment mentionné, pas périssables. Le glucose était le produit d'un processus chimique complexe et était fabriqué par un petit nombre de producteurs. Il n'était pas principalement utilisé comme édulcorant, contrairement au sucre dont l'importation n'était pas contingentée, et il n'était pas interchangeable avec lui dans les boissons. Les Etats-Unis rappelaient que les importations de sucre au Japon n'étaient pas contingentées. Les préparations alimentaires additionnées de sucre comprenaient des produits tels que biscuits et produits de la boulangerie. Il n'y avait aucun rapport entre la production d'amidons et féculés et un produit ayant une teneur en sucre supérieure ou égale à 50 pour cent. Les Etats-Unis remarquaient également que dans une notification communiquée précédemment au GATT, le Japon avait indiqué que ces contingents avaient pour objet de protéger les producteurs de sucre et non ceux de pommes de terre.

3.4.16 Le Japon a déclaré que l'article XI:2 c) de l'Accord général était applicable à "tout produit de l'agriculture quelle que soit la forme sous laquelle il est importé". S'agissant d'un produit de l'agriculture qui était toujours distribué à l'échelle internationale après avoir subi une transformation simple il était évident qu'un tel produit transformé était également un produit de l'agriculture. La canne à sucre n'était pas commercialisée au plan international en tant que telle mais plutôt sous la forme de sucre brut après simple transformation. Le sucre brut était à n'en pas douter un produit de l'agriculture. Les pommes de terre et patates douces produites pour la fabrication d'amidons et féculés n'étaient pas commercialisées en tant que telles mais, partaient immédiatement de l'exploitation après la récolte pour les usines de fabrication d'amidons et de féculés où elles étaient broyées, lavées et séchées puis vendues sous forme d'amidons et de féculés. Ce produit était analogue à la canne à sucre qui n'était

commercialisée que sous forme de sucre brut. Les amidons et féculés étaient donc un produit de l'agriculture au même titre que le sucre brut. Il était connu que la qualité des amidons et féculés se détériorait rapidement dans des conditions de conservation normale. Les amidons et féculés importés étaient des produits similaires aux féculés de patates douces et de pommes de terre dont la production et les ventes faisaient l'objet de restrictions et aux pommes de terre utilisées pour la production de féculé qui étaient toujours commercialisées sous forme de féculé. Il était indispensable de restreindre les importations d'amidons et de féculés provenant de l'étranger et de limiter la production et les ventes de féculé de pommes de terre pour assurer l'efficacité des strictes mesures de limitation de la production de pommes de terre destinées à la fabrication de féculé qui étaient toujours commercialisées uniquement sous forme de féculé. Les importations d'amidons et de féculés étaient donc restreintes. Le Japon a fait observer que, en particulier, les patates douces destinées à la fabrication de féculé étaient différentes de celles destinées à la consommation comme légume de par la variété, les caractéristiques, la culture, les méthodes de récolte et de distribution. Les patates douces destinées à la production de féculé n'étaient pas consommées comme légume de même que les patates douces utilisées comme légume n'étaient pas utilisées pour la fabrication de féculé. Il était inutile de restreindre l'importation de pommes de terre fraîches destinées à la production de féculé puisqu'elles n'étaient pas commercialisées sous cette forme. Le Japon a en outre fait observer qu'environ 60 pour cent de la féculé de pommes de terre et de patates douces qu'il produisait servaient à la production de glucose et autres sucres tels que le "mizu-ame". Il estimait donc que les rapports entre glucose et autres sucres d'une part et féculé de pommes de terre et de patates douces de l'autre étaient analogues à ceux qui existaient entre le sucre et la betterave ou la canne à sucre. Le procédé de fabrication du glucose et des autres sucres était simple et consistait par exemple à décomposer la féculé de pommes de terre ou de patates douces par des acides ou des enzymes; quant au mizu-ame, c'était encore un produit périssable. Ces sucres et préparations alimentaires contenant du sucre servaient essentiellement à la fabrication de produits de confiserie et de boissons et étaient habituellement interchangeables. Le Japon considérait donc que s'ils n'étaient pas soumis à des restrictions à l'importation, la régulation de la production de pommes de terre, de patates douces et de la féculé qui en est extraite s'en trouverait compromise. Il a fait observer que la situation actuelle était tout à fait différente de celle qui régnait au moment où avait été présentée la notification de 1983 citée par les Etats-Unis. Les "sucres autres que les sucres de canne ou de betterave" classés sous la position 17.02 et les "préparations alimentaires comprenant moins de 50 pour cent de sucre en poids" classées sous la position 21.07 devaient être importés librement par suite des négociations engagées avec les Etats-Unis après cette notification. Par contre, aux Etats-Unis les préparations alimentaires contenant 10 pour cent ou plus de sucre en poids sec étaient assujetties à des restrictions à l'importation et les importations des préparations alimentaires contenant 65 pour cent de sucre ou plus en poids sec étaient interdites. Les amidons et féculés modifiés qui avaient subi une transformation profonde n'étaient pas des produits de l'agriculture car ils nécessitaient un traitement complexe et n'étaient pas périssables, c'est pourquoi le Japon en avait libéralisé l'importation.

3.4.17 Les Etats-Unis ont fait remarquer qu'étant donné que tous les amidons et féculés bruts étaient assujettis au même contingent d'importation, le rapport entre importations et production devrait tenir compte de tous les amidons et féculés produits au Japon et non de la seule féculé de pomme de terre. Sur cette base la part des importations avait diminué d'environ 6 pour cent au cours des cinq dernières années. De plus, le prix de la féculé de pomme de terre sur le marché intérieur était environ cinq fois supérieur à celui du marché mondial et, comme l'avait déclaré le Japon, si les importations n'étaient pas contingentées, les féculés importés remplaceraient la production nationale. Le maintien de ce contingentement des importations abaissait le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement attendre en l'absence de restrictions; il était donc contraire aux dispositions de l'article XI:2.

3.4.18 Le Japon a indiqué que si la production de féculé de pommes de terre diminuait, par contre les contingents d'importation d'amidons et féculés augmentaient et que la proportion d'amidons et féculés importés par rapport aux féculés de pommes de terre était passée de 8,6 pour cent en 1970 à 36,6 pour

cent en 1985. L'accès au marché des importations avait encore été amélioré par la libéralisation en 1984 des importations de préparations alimentaires contenant moins de 50 pour cent, en poids, de sucre. Les restrictions à l'importation avaient pour objectif non pas de protéger les industries de transformation mais d'assurer l'efficacité des mesures de limitation de la production et des ventes de pommes de terre destinées à la fabrication de fécule. En fait le nombre des usines de fabrication de fécule de pommes de terre avait été ramené de 2 657 en 1960 à 120 seulement en 1985, non pas en raison des fusions d'entreprises mais par suite de la fermeture de ce type d'usines dans un grand nombre de préfectures.

Arachides

3.4.19 Les Etats-Unis estimaient que le programme japonais d'encadrement de l'offre d'arachides n'était pas une "mesure gouvernementale" au sens de l'article XI:2 c) i) puisqu'il se fondait uniquement sur une instruction administrative. En outre, il ne semblait pas exister de mécanisme visant à l'application effective des restrictions à la production ou à la commercialisation. Les mesures étaient à tort appliquées aux seules superficies cultivées et non aux quantités produites. Si les surfaces plantées d'arachides avaient diminué au fil du temps, ce n'était pas à cause de mesures gouvernementales, mais en raison du développement de l'immobilier aux alentours de Tokyo et le gouvernement avait au contraire subventionné la réaffectation à la culture des arachides de surfaces précédemment consacrées au riz.

3.4.20 Le Japon a souligné que la directive écrite de 1984 adressée par le MAFF au Comité de liaison des principales préfectures productrices d'arachides décrivait précisément les procédures de régulation de la production et d'application de sanctions. Depuis l'entrée en vigueur des mesures de contrôle en 1984, les superficies cultivées en arachides avaient diminué de 18 pour cent jusqu'en 1986, ce qui contrastait avec l'accroissement du potentiel de production dû à l'abandon de la culture du riz et à l'utilisation des arachides dans les systèmes d'assolement. Les restrictions à la production avaient donc été efficaces et, pour qu'elles soient respectées les agriculteurs dont les superficies cultivées dépassaient le contingent autorisé étaient sanctionnés, or s'ils ne pouvaient plus prétendre à des subventions ou prêts du gouvernement ou des préfectures, il leur était difficile de poursuivre leurs activités. Le Japon maintenait que pour restreindre la production il suffisait de réduire les superficies cultivées qui constituaient un facteur fondamental de la production, comme en témoignait la baisse de 9 pour cent qui s'était produite entre 1984 et 1986, malgré les bonnes récoltes.

3.4.21 De l'avis des Etats-Unis la baisse de la consommation au Japon tenait au prix artificiellement élevé des arachides par rapport à d'autres amuse-gueule et encas. L'augmentation importante et constante des importations de produits transformés contenant des arachides non soumis à des restrictions témoignait de la demande potentielle d'arachides au Japon. Les Etats-Unis étaient l'un des chefs de file sur le marché international des arachides comestibles et leur commerce pâtissait des restrictions japonaises. Ils rappelaient également certaines déclarations japonaises selon lesquelles la différence de coût entre arachides d'origine nationale et étrangère se creusait et les arachides nationales seraient incapables de concurrencer des importations libres. Les Etats-Unis estimaient donc que le contingentement des importations d'arachides visait à protéger la production nationale contre celles-ci, à soutenir les prix et non à réguler l'offre intérieure. La proportion des importations de toutes provenances par rapport à la production nationale augmenterait de façon substantielle en l'absence de restrictions, de sorte que les dispositions de la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article XI n'étaient pas respectées.

3.4.22 Le Japon était d'avis que les restrictions frappant les importations, qui étaient meilleur marché, étaient nécessaires à l'application du programme d'encadrement de l'offre intérieure. Il avait néanmoins, alors même que la consommation intérieure diminuait, tenu à maintenir depuis l'exercice budgétaire 1984 un contingent d'importation minimal et les achats à l'étranger représentaient 60 à 70 pour cent de l'approvisionnement total en arachides décortiquées. L'objectif du Japon était de faire en sorte que le rapport entre la production et les importations reste environ de 1:2. Le Japon soulignait que le taux

d'augmentation des prix des arachides n'était pas plus élevé que dans le cas des autres produits alimentaires et il estimait que les baisses à long terme de la consommation étaient dues à ce que, au Japon, la ration énergétique par habitant approchait de sa limite maximale et à ce que la préférence du consommateur allait à des aliments variés et moins gras. La part des Etats-Unis dans les importations japonaises était passée de 0 pour cent en 1965 à 48 pour cent en 1985, et le Japon estimait que les restrictions ne lésaient pas les intérêts des Etats-Unis. Les importations de produits transformés contenant des arachides n'augmenteraient vraisemblablement pas à l'avenir car les produits importés étaient de qualité inférieure à ceux d'origine nationale dont le prix avait en outre commencé à baisser.

Produits contenant de la viande de boeuf

3.4.23 Les Etats-Unis ont fait observer qu'il n'existait pas de mesures gouvernementales au sens de l'article XI:2 c) i) visant à restreindre la production de viande de boeuf au Japon; la loi relative à la stabilisation des prix des produits de l'élevage prévoyait le maintien de prix cinq fois plus élevés que les prix mondiaux, en restreignant sévèrement les importations. La viande de boeuf préparée et en conserve n'était ni à un stade de transformation peu avancé, ni encore périssable. De plus, les restrictions étaient fantaisistes, s'appliquant à certaines préparations et pas à d'autres. Le contingent fixé pour les produits contenant de la viande de boeuf représentait moins de 1 pour cent du total des importations de ce type de viande et une fraction de la consommation intérieure; la part des importations par rapport à la production était maintenue à un niveau très inférieur à celui auquel elle s'établirait en l'absence de restrictions. Il y avait une demande non satisfaite pour les produits contenant de la viande, comme en témoignait l'accroissement de la demande de produits de remplacement non contingentés et celui des importations d'autres produits contenant de la viande. Le contingent était si restrictif et réparti en quantums tellement anti-économiques qu'un importateur payait couramment des détenteurs de contingents pour importer à leur place. Les Etats-Unis se demandaient également pourquoi les importations de préparation de viande de boeuf autres que la viande de boeuf bouillie et le boeuf en conserve étaient assujetties au contingent pour importations diverses et non à un contingent pour importations planifiées; si la demande était difficile à évaluer, ces produits ne devraient pas être contingentés du tout. En sus des considérations de caractère général sur le commerce d'Etat évoquées aux paragraphes 3.3 ci-dessus, les Etats-Unis estimaient également que les caractéristiques particulières du système d'importation de viande de boeuf étaient incompatibles avec les dispositions de l'Accord général. Sur le plan des principes généraux, la note relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII interdisait au Japon de faire, par le moyen du commerce d'Etat, ce qu'il ne pouvait pas faire en conformité de l'article XI; s'il le faisait, cela constituerait une restriction déguisée au commerce international incompatible avec le préambule de l'article XX. D'autre part, le Japon n'avait pas démontré, comme cela lui incombait, que les critères de l'article XX d) étaient respectés par ailleurs. L'article XX d) ne pouvait être utilisé que pour assurer l'application des lois et règlements qui sont par ailleurs compatibles avec les dispositions de l'Accord général et concernent le maintien des monopoles à l'importation. Toutefois, non seulement le LIPC n'avait pas le monopole du commerce d'importation de la viande de boeuf, mais la viande de boeuf en conserve dont il s'agit était traitée entièrement par des négociants privés dans le cadre d'un contingent d'importation. Dans la mesure où le LIPC était réputé avoir un monopole d'importation de la viande de boeuf, ces restrictions accroissaient nettement la protection et la portaient à un niveau supérieur à celui du droit consolidé repris dans la Liste du Japon à la position 16.02-2, "préparations et conserves de viande de boeuf en contenants hermétiques, contenant certains légumes". Les Etats-Unis relevaient également que, si les opérations du LIPC étaient censées constituer un monopole à l'importation, alors, en vertu de l'article 31, paragraphe 5, de la Charte, tel qu'il devait être appliqué par le truchement de l'article XXIX de l'Accord général, le LIPC devait (chaque fois que cela était possible) importer suffisamment de viande de boeuf pour couvrir intégralement la demande intérieure de viande de boeuf d'importation. Toutefois, les importations du LIPC étaient très inférieures à la demande: l'écart considérable entre les prix nationaux et les prix internationaux en témoignait. Le paragraphe 5 de l'article 31 apportait une précision à cette prescription par l'expression "sous réserve des autres dispositions de la présente Charte", mais, bien que les autres

dispositions puissent inclure l'article 20:2 c) i) de la Charte, elles incluraient également l'article 20, paragraphe 4 de la Charte. Ainsi, les politiques japonaises à l'importation administrées par le LIPC étaient, de prime abord, incompatibles avec les engagements souscrits par le Japon dans le cadre de l'article XXIX de l'Accord général.

3.4.24 Le Japon a fait valoir qu'il ne cherchait pas à justifier le contingent d'importation appliqué aux préparations contenant de la viande de boeuf au titre des dispositions de l'article XI:2 c) i), mais affirmait que les restrictions à l'importation étaient nécessaires à l'efficacité du fonctionnement du monopole des importations de viande de boeuf assuré par une entreprise de commerce d'Etat, le LIPC, et étaient donc justifiées au titre de l'article XX d). Le contingent à l'importation de préparations de viande de boeuf était appliqué globalement et, par conséquent, respectait la clause de non-discrimination du préambule de l'article XX. D'autre part, il ne constituait pas une restriction déguisée au commerce, car le contingent était convenablement appliqué, eu égard aux dispositions de l'Accord général, et ne visait pas les préparations de viande de boeuf d'une teneur de moins de 30 pour cent en viande de boeuf. Le Japon déclarait d'autre part que la Loi sur la stabilisation des prix des produits de l'élevage était la loi qui concernait le maintien des opérations d'importation de viande de boeuf sous monopole du LIPC. Ce monopole d'importation fonctionnait en conformité des dispositions de l'article XVII; le LIPC effectuait ses achats de façon non discriminatoire en s'inspirant de considérations commerciales. D'autre part, le Japon avait notifié ce commerce d'Etat aux parties contractantes ainsi que la marge appliquée aux importations de viande de boeuf. Les dispositions de l'article II:4 ne s'appliquaient pas à l'importation de la viande de boeuf, car ce produit n'était pas repris dans la Liste du Japon annexée à l'Accord général. Le Japon soulignait que la position 16.02 du tarif englobait un large éventail de produits, dont bon nombre étaient pratiquement identiques à la viande de boeuf, comme par exemple la viande de boeuf assaisonnée. La libéralisation des importations de ces produits viderait de tout sens le monopole des importations de viande de boeuf et finirait par nuire au système de stabilisation des prix des produits de l'élevage. C'est pourquoi le Japon considérait l'application des restrictions à l'importation de ces préparations de viande de boeuf comme des "mesures nécessaires pour assurer l'application des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent accord, telles que, par exemple, ceux qui ont trait ... au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII ...". D'autre part, les contingents existants n'étaient pas pleinement utilisés et étaient par conséquent plus que suffisants. Les restrictions que les Etats-Unis qualifiaient de capricieuses provenaient de la difficulté de l'identification des produits et de l'interprétation des classifications tarifaires de la NCCD. Le contingent attribué pour les produits à base de viande de boeuf représentait 4,5 pour cent des importations totales de viande de boeuf. La comparaison des prix de la viande de boeuf à l'échelon international faite par les Etats-Unis induisait en erreur, car il y avait des différences de qualité et les spécifications en matière de commercialisation n'étaient pas prises en compte. Le Japon niait la supposition que les importateurs payassent plusieurs détenteurs de contingents pour importer à leur place, motif pris que le contingent attribué à chaque détenteur fût commercialement anti-économique. Les préparations de viande de boeuf ne pouvaient pas passer dans le système des contingents pour importations planifiées car la diversité des produits compris dans cette catégorie rendait l'évaluation de l'offre/de la demande difficile. En conséquence, ces produits étaient groupés en un contingent en fonction de la valeur et la répartition se faisait sur la base des diverses demandes.

Produits du secteur fruitier

3.4.25 Les Etats-Unis affirmaient que les mesures japonaises relatives à la production fruitière ne constituaient pas des programmes d'encadrement de l'offre restreignant la production mais étaient, tout au plus, des mesures destinées à contrôler le rythme d'accroissement des superficies nouvellement cultivées. Il n'existait pas de programmes nationaux concernant les baies alors que l'importation de leur jus était soumise à restrictions; celles-ci étaient donc totalement injustifiables aux termes de l'article XI. Il n'y avait de programmes de soutien des prix pour aucun des fruits en question, ni de

dispositions stipulant que le gouvernement devait procéder à des achats d'intervention lorsque les quantités commercialisées atteignaient un certain niveau ou un certain prix. Enfin, les dépassements de production n'étaient pas sanctionnés. D'autre part, un programme qui avait été mis en place en 1985, et qui constituait plutôt une incitation aux exportations de pommes encourageait l'accroissement de la production et le gouvernement subventionnait le passage de la culture des oranges Unshu-mikan à d'autres fruits. Seule la production d'ananas avait enregistré une baisse constante. La superficie cultivée consacrée aux pommes avait en fait constamment augmenté tandis que la production d'autres fruits variait. La production japonaise de jus de pomme enregistrait de telles variations d'une année sur l'autre qu'elle remettait en question l'efficacité des mesures de régulation de la production citées pour ce produit. Le Japon avait informé une autre instance internationale qu'il prévoyait un nouvel accroissement de la production fruitière et des superficies cultivées. Le dernier plan fondamental pour la promotion de la fructiculture établi par le MAFF projetait des augmentations substantielles de la production de la plupart des cultures fruitières d'ici à 1995. Par ailleurs, les projections japonaises concernant la production potentielle étaient trompeuses car elles ne tenaient aucun compte des cultures de remplacement possibles et se basaient sur une période où il n'y avait pas d'importations.

3.4.26 De l'avis du Japon les fruits avaient fait l'objet de mesures efficaces de régulation de la production. Le contingentement des superficies cultivées avait été fixé à un niveau inférieur à la production potentielle calculée selon une formule de régression semi-logarithmique, en tenant compte des superficies effectivement plantées. La superficie effectivement cultivée avait été inférieure aux niveaux d'objectif et, à l'exception des pommes, en 1986, la superficie plantée était, pour chaque fruit, inférieure à ce niveau au moment de l'institution des restrictions sur les nouveaux plantages. Les restrictions de production étaient efficacement appliquées puisque les producteurs qui dépassaient les contingents qui leur étaient attribués étaient rayés de la liste des personnes pouvant prétendre aux subventions ou prêts du gouvernement, ce qui rendait difficile la poursuite de leurs activités. La production fruitière effective fluctuait en fonction des conditions météorologiques, mais le rendement par hectare avait eu tendance à se stabiliser sur deux ou trois ans. La limitation des superficies cultivées permettait donc une régulation efficace de la production. D'autre part, le Japon n'avait pris absolument aucune mesure pour augmenter les exportations de pommes. Le changement opéré au détriment des oranges Unshu-Mikan n'entraînerait pas d'augmentation des superficies consacrées aux autres fruits, car la superficie totale pour les autres fruits était soumise à restrictions.

3.4.27 Les Etats-Unis ont fait remarquer que les fruits produits au Japon étaient dans leur majeure partie consommés frais et non pas transformés. Les produits du secteur fruitier dont il était question n'étaient pas des "produits similaires" aux fruits destinées à être consommés frais et il y avait en particulier des différences entre le jus de raisin Concorde et les raisins de table frais. De plus, les jus concentrés n'étaient pas particulièrement périssables et pouvaient être facilement stockés pendant un an ou plus. La libre importation de produits du secteur fruitier ne saperait donc pas les mesures intérieures appliquées aux fruits frais car, à l'exception des quelques semaines par an où ces derniers étaient récoltés et commercialisés, les produits contenant des fruits ne les concurrençaient pas directement. Tout le reste du temps ils permettaient aux consommateurs d'accéder à des produits qui n'étaient pas du tout disponibles frais, ou alors seulement à des prix prohibitifs. Les Etats-Unis ont relevé qu'il n'y avait pas de restrictions à l'importation de fruits frais destinés à être transformés en jus ou de produits congelés du secteur fruitier. Le commerce international de fruits frais était important et les pommes congelées étaient de plus en plus exportées vers le Japon afin d'être transformées en jus. Le motif véritable du contingentement apparaissait dans une notification japonaise au GATT déclarant que ce secteur nouvellement développé, constitué d'entreprises relativement petites, s'était trouvé en difficulté, à cause surtout de stocks excédentaires considérables de jus d'orange Unshu Mandarin. La véritable raison des mesures de contrôle visant ces jus de fruits non agrumiers était de réduire la concurrence pour le jus d'oranges Unshu-Mikan.

3.4.28 Le Japon a indiqué qu'il n'y avait pas de différence entre la production de fruits destinés à être consommés frais ou à être transformés. Les produits dont il était question étaient simplement obtenus en écrasant, passant ou concentrant les fruits et étaient considérés comme des produits intermédiaires destinés à la production de produits finals tels que boissons aux fruits. Ils restaient périssables, car leur qualité et leur valeur diminuaient au bout d'un certain temps comme celles du concentré de tomate dont un précédent groupe spécial avait constaté qu'il était périssable, et ils concurrençaient directement les fruits frais. Le Japon estimait que les produits importés du secteur fruitier et les fruits frais dont il restreignait la production nationale étaient pratiquement identiques car les uns et les autres servaient de matière première pour la production de boissons aux fruits. Le jus de raisin Concorde se consommait comme les autres jus de raisin et était donc un produit similaire. Les restrictions à l'importation de ces produits du secteur fruitier étaient donc nécessaires pour garantir l'application effective des mesures de régulation de la production nationale de fruits frais. Le volume des importations de fruits frais et de pommes congelées était si faible qu'il ne compromettait ni n'annulait les mesures de régulation de la production nationale.

3.4.29 Les Etats-Unis ont fait observer que contrairement à ce que prétendait le Japon la demande ne stagnait pas puisque les importations de jus de fruits avaient considérablement augmenté entre 1983 et 1985 et que la production japonaise avait simultanément progressé, ce qui était la preuve de l'accroissement de la demande. Pendant ce temps, les exportateurs américains se plaignaient des limites que leur imposaient les contingents alors qu'il existait des possibilités de vente. Les pâtes, purées et pulpes de fruits servaient à produire bien d'autres choses que des jus de fruits et des boissons aux fruits et elles étaient de plus en plus employées pour la fabrication de nouveaux aliments sains tels qu'amuse-gueule et encas pour lesquels la demande potentielle était très forte au Japon. La part des importations était donc maintenue à un niveau très inférieur à celui auquel on pouvait raisonnablement s'attendre qu'elle s'établirait en l'absence de restrictions, ce qui contrevenait aux dispositions de l'article XI:2. Les Etats-Unis estimaient également que les importations de produits du secteur fruitier destinés à l'alimentation des bébés étaient suffisamment importantes et prévisibles pour justifier leur retrait du contingent pour importations diverses et l'établissement d'un contingent pour importations planifiées. Les statistiques japonaises concernant le contingent de 1985 pour les importations planifiées de jus de fruits concentrés induisaient en erreur car l'essentiel du contingent de cette année-là était constitué par un "contingent d'urgence". Enfin, le fait que le Japon annonçait tardivement ses contingents aggravait l'incertitude, accroissait les coûts pour les négociants et était déraisonnable.

3.4.30 Le Japon a indiqué que les contingents d'importation de produits des fruits en question avaient été augmentés chaque année malgré la baisse ou la stagnation de la production intérieure et la diminution de la demande globale de fruits. En outre, le niveau des contingents était beaucoup plus élevé que celui des importations effectives. Le contingent d'importation des jus autres que d'agrumes avait également été élargi et des contingents minima étaient fixés depuis 1984 pour les jus de raisin, de pomme et d'autres fruits non agrumiers. Les importations de purées, pâtes et pulpes de prunes, de fruits tropicaux et de baies étaient libéralisées depuis 1984 et, alors que le contingent minimum d'importation annoncé avait été fixé à 5 500 tonnes métriques, au cours de l'exercice budgétaire 1985, le volume total du contingent pour importations planifiées avait atteint 11 500 tonnes pour les jus concentrés. En conséquence, en 1985, la proportion des importations par rapport à la production nationale était de 14 pour cent pour les purées et les pâtes, de 42 pour cent pour la pulpe de fruits et de 27 pour cent pour les jus de fruits non agrumiers. D'autre part, le Japon faisait observer qu'une centaine de produits nouveaux à base des fruits en question étaient créés et commercialisés chaque année. Quant à l'annonce du contingent, elle intervenait régulièrement en cours d'exercice.

Ananas en conserve

3.4.31 Les Etats-Unis ont fait valoir qu'il n'y avait pas de programme d'encadrement de l'offre intérieure pour les ananas en boîte et que les mesures de régulation de la production d'ananas frais étaient appliquées sur la base de directives administratives et avaient donc, d'un point de vue juridique, un caractère strictement facultatif. Si la production d'ananas a baissé en longue période, on constatait qu'elle avait augmenté ces dernières années et que, selon les projections du gouvernement japonais, ce mouvement devrait se poursuivre, ce qui semblait indiquer que les restrictions à la production n'étaient pas efficaces ou que les producteurs avaient plutôt été incités à accroître les superficies cultivées.

3.4.32 Le Japon a répété que l'article XI:2 c) i) stipulait que les restrictions devaient être efficaces, mais pas nécessairement obligatoires. La régulation de la production au Japon visait les ananas aussi bien frais qu'en boîte, et leur efficacité était évidente si l'on considérait la forte réduction des plantations d'ananas et la baisse de la production d'ananas en boîte. On avait aussi enregistré une diminution du nombre d'usines de transformation d'ananas. Le contingentement des superficies cultivées et la régulation de la production se trouvaient encore renforcées par les pénalités imposées en cas de dépassement des objectifs de production ou de livraison, étant donné que la perte de subventions ou de prêts gouvernementaux rendait encore plus difficile la gestion des exploitations.

3.4.33 Les Etats-Unis ont soutenu que les ananas en boîte n'étaient pas un produit similaire aux ananas frais. Ils ne considéraient pas ces produits comme se trouvant à un stade de transformation peu avancé ni comme étant périssables puisqu'ils pouvaient être conservés pendant des années sans perte de valeur.

3.4.34 Le Japon a indiqué que les ananas frais d'origine nationale, du fait qu'ils étaient, pour la quasi-totalité, mis en boîte, étaient "pratiquement identiques" aux ananas conservés ou préparés, assujettis à contingentement. Le Japon considérait les ananas en boîte comme se trouvant à un stade de transformation peu avancé, car ils étaient simplement débités en tranches, trempés dans du sirop et mis en boîte simplement pour le transport. En outre, les ananas en boîte restaient périssables parce que la saveur, la couleur et la fermeté de la chair d'ananas, ainsi que la couleur du sirop, s'altéraient avec le temps. Les consommateurs japonais étaient très sensibles à la qualité des aliments et considéraient les conserves portant des dates de fabrication anciennes comme impropres à la consommation. Les ananas en boîte importés concurrençaient directement les ananas d'origine nationale destinés à la transformation.

3.4.35 Les Etats-Unis ont fait observer que l'absence de restrictions à l'importation d'ananas frais ou congelés, concurrents beaucoup plus directs des ananas frais, montrait que le contingent n'était pas en fait nécessaire pour assurer l'encadrement de l'offre intérieure de ces derniers. Les Etats-Unis ont relevé, en outre, qu'une quantité notable et croissante d'ananas congelés était importée et mise en boîte au Japon, ce dont ils déduisaient que le véritable objectif du contingentement des importations était de protéger les conserveries d'ananas japonaises.

3.4.36 Le Japon a signalé que les ananas et les ananas en boîte produits à Okinawa étaient d'une qualité inférieure à celle des produits étrangers, et que la compétitivité internationale des ananas en boîte était faible et en baisse. Toutefois, l'application de restrictions à l'importation était un moyen d'assurer l'efficacité de la régulation de la production nationale en fonction de la tendance baissière de la consommation, et ne visait pas à protéger l'industrie de la conserve d'ananas. Libérer les importations d'ananas en boîte relativement bon marché aurait donc pour effet de rendre inopérantes les mesures de régulation de la production intérieure. Les importations d'ananas frais destinés à la conservation étaient quasiment nulles parce que trop volumineuses et trop coûteuses. Les conserves japonaises d'ananas congelés d'importation étaient inférieures à celles que produisaient Okinawa et se vendaient en contenants de grande capacité pour le commerce, tandis que les produits d'origine nationale, d'une meilleure qualité, étaient commercialisés en boîtes plus petites. Ces produits répondaient donc à la

demande de secteurs différents de la consommation et n'annulaient pas les effets des mesures de régulation de la production d'ananas non transformés et en boîte.

3.4.37 Les Etats-Unis ont estimé que le contingentement réduisait les importations de toutes provenances par rapport au niveau qu'elles auraient autrement atteint. Ils ont rappelé que l'industrie de transformation japonaise était inefficace, que les prix de détail des ananas en boîte étaient plus de deux fois plus élevés au Japon qu'aux Etats-Unis et que les ananas en boîte d'Okinawa étaient d'une qualité inférieure à celle des produits d'importation. Le niveau du contingent n'avait pas été relevé alors que la demande d'ananas en boîte augmentait, d'après les statistiques japonaises, et que l'inefficacité relative de l'industrie japonaise s'accroissait.

3.4.38 Le Japon a fait observer que la production intérieure d'ananas en boîte diminuait plus rapidement que la demande. Dans le même temps, le contingent d'importation avait été maintenu à un niveau régulier, qui dépassait celui de la production intérieure depuis l'exercice 1984.

3.4.39 Les Etats-Unis ont fait valoir que le contingent était mis en oeuvre de manière à établir une discrimination entre les fournisseurs. Il était réparti entre 61 bénéficiaires, mais sept d'entre eux en détenaient, à eux seuls, 50 pour cent environ. Les Etats-Unis ont prétendu que les principaux bénéficiaires s'étaient entendus de manière informelle pour que chacun n'importe qu'en provenance de pays déterminés, évitant ainsi de se faire une concurrence mutuelle au niveau des approvisionnements et tirant parti au maximum du monopole existant à leur avantage.

3.4.40 Le Japon a répondu que les bénéficiaires du contingent n'étaient nullement tenus d'importer en provenance de tel ou tel fournisseur particulier, car le contingent n'était pas réparti par pays. La provenance des importations d'ananas en boîtes était déterminée par la compétitivité des pays exportateurs sur le plan international.

Produits contenant des tomates

3.4.41 Les Etats-Unis ont dit que, selon eux, le Japon n'appliquait pas un programme d'encadrement de l'offre intérieure nécessitant des restrictions à l'importation de jus de tomate, de ketchup de tomate ou de sauce tomate. Les Etats-Unis ne contestaient pas que la production de tomates destinées à la transformation avait baissé ces dernières années, mais constataient que les importations de tomates fraîches ou de produits concurrents contenant de la tomate, mais moins transformés, n'étaient pas soumises à restriction. Les purées et pâtes de tomates, ou les tomates entières qui étaient importées pouvaient être utilisées pour la fabrication de ketchup, de sauce ou de jus. D'autre part, la production et la commercialisation de pâte, de purée et de tomates entières transformées étaient libres. Il apparaissait donc que l'offre de tomates destinées à une transformation plus poussée n'était pas en fait soumise à restriction au sens de l'article XI:2 c) i). Les Etats-Unis considéraient que le système pouvait certes protéger les producteurs de tomates, mais qu'il bénéficiait surtout aux transformateurs.

3.4.42 Le Japon a déclaré qu'en ce qui concernait un produit agricole commercialisé sur le plan international toujours sous une forme transformée simple, il était évident que ce produit transformé était également un produit agricole au sens où l'entendait l'article XI:2 c). Le rapport du Groupe spécial sur le "régime de la Communauté européenne concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes" (L/4687) était arrivé à la conclusion que le concentré de tomates était un "produit agricole, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé", au sens où l'entend l'article XI:2 c). Les tomates destinées à la transformation n'étaient jamais commercialisées sous la forme de tomates proprement dites, mais toujours sous la forme de produits à base de tomate (jus de tomates etc.), obtenus par un procédé de transformation simple consistant par exemple à broyer ou à presser. En conséquence, le Japon a fait valoir qu'il était évident que le jus de tomates, le ketchup de tomates et la sauce tomate étaient des

"produits agricoles, quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés". Le Japon a déclaré par ailleurs que les restrictions à l'importation de produits de la transformation de la tomate étaient nécessaires pour assurer une application efficace des restrictions à la production. Si les produits de la tomate transformée étaient importés librement sans restrictions à l'importation, les mesures restrictives gouvernementales visant la production de tomates destinées à la transformation seraient d'effet nul. Des mesures gouvernementales restrictives avaient été appliquées à la production non seulement de tomates destinées à la transformation, mais encore de jus de tomates, de ketchup de tomates et de sauce tomate. Le volume de la production de tomates destinées à la transformation avait été réduit de 60 pour cent et ramené de 360 000 tonnes en 1980, soit une année avant le début des restrictions à la production à 140 000 tonnes en 1985. Les superficies cultivées avaient été réduites de façon draconienne et ramenées de 5 300 hectares en 1980 à 2 200 hectares en 1985, les restrictions étant effectivement mises en oeuvre sous forme de contrats entre producteurs et transformateurs et de pénalités en cas de surproduction. Un arrêté gouvernemental à l'intention des transformateurs portait application effective des mesures de contrôle visant le jus et le ketchup de tomates et la sauce tomate. Le volume de la production de jus de tomates avait été réduit de 33 pour cent et ramené de 129 000 tonnes en 1980 à 86 000 tonnes en 1985. Le nombre des usines de transformation avait lui aussi baissé, de ce fait.

3.4.43 Les Etats-Unis ont déclaré que le ketchup de tomate et la sauce tomate n'étaient pas des produits similaires aux tomates fraîches. En outre, il s'agissait de produits se trouvant à un stade de transformation plus avancé, qui n'étaient pas périssables. En fait, la plupart des tomates étaient maintenant "provisoirement préparées", subissant immédiatement après leur maturité une transformation de base, puis gardées en l'état pendant une période pouvant atteindre un an, avant d'être transformées en purée, pâte, jus, sauce ou ketchup. Au sujet de la conclusion d'un précédent groupe spécial qui avait estimé que le concentré de tomate était une denrée périssable, les Etats-Unis ont fait observer que le ketchup de tomates, le jus de tomates et la sauce tomate étaient couramment vendus par le magasin aux consommateurs, lesquels étaient dans l'impossibilité de déceler une différence de qualité dans le ketchup en magasin depuis six mois ou un an (et qui provenait nécessairement de la même récolte de tomates). Ainsi, la valeur du produit au niveau du détail ne baisserait pas en restant en magasin pendant une durée raisonnable, non plus que d'une récolte à l'autre.

3.4.44 Le Japon a rappelé que les tomates destinées à la transformation étaient très différentes des tomates destinées à la consommation de bouche directe en ce qui concerne les variétés, les caractéristiques, ainsi que les modes de culture, de récolte et de distribution. Selon la loi japonaise, les deux types de tomates étaient rigoureusement distincts. En conséquence, les deux types de tomates constituaient des produits agricoles tout à fait différents. Les tomates destinées à la consommation de bouche directe ne servaient pas à la transformation. Les tomates destinées à la transformation ne servaient à aucune autre fin et étaient toujours commercialisées sous la forme de produits de la tomate (jus de tomates etc.) uniquement après avoir fait l'objet d'un procédé de transformation simple. Les tomates destinées à la transformation étaient par conséquent des "produits similaires" aux produits transformés de la tomate. Au Japon, le jus de tomate n'était pas concentré ni additionné d'eau, de sorte qu'il se trouvait à un stade de transformation peu avancé et demeurait périssable. La fabrication du ketchup et de la sauce consistait simplement à broyer ou presser le concentré obtenu après extraction du jus et à y ajouter du sucre ou d'autres substances. Si on les sortait de l'emballage, le jus de tomates, le ketchup de tomates et la sauce tomate étaient rapidement contaminés par des micro-organismes et devenaient impropres à la consommation au bout d'une journée. Le Japon a fait valoir que son opinion était corroborée par des données scientifiques indiquant que le jus de tomates en conserves et le ketchup de tomates en tubes de plastique s'altéraient avec le temps du fait de la diminution de la coloration rouge et du contenu en vitamines C qui étaient des facteurs extrêmement importants et que par conséquent ces produits restaient périssables parce qu'ils perdaient de leur qualité et de leur valeur après un certain temps, comme l'avait déjà constaté un autre groupe spécial au sujet du concentré de tomates. D'autre part, le Japon a fait observer que, contrairement aux observations des Etats-Unis, le concentré de tomates

examiné par le précédent groupe spécial avait également été conditionné pour la consommation directe ainsi que pour un complément d'ouvrage.

3.4.45 Les Etats-Unis ont fait valoir que s'il y avait un problème d'encadrement de l'offre nécessitant un contingentement, il serait logique de restreindre l'offre du produit frais et, si besoin était, du produit se trouvant au premier stade de la transformation. S'il n'était pas nécessaire d'imposer des restrictions à l'importation des tomates fraîches, des demi-produits en vrac à base de tomates, des pâtes ou purées de tomates, les Etats-Unis ne pouvaient pas admettre qu'il faille alors appliquer des restrictions aux produits se trouvant à un stade de transformation plus avancé. L'importation libre de sauce tomate et de ketchup de tomate ne saperait pas les mesures de restriction de l'offre intérieure de tomates fraîches. Les Etats-Unis ont considéré que le contingent avait pour effet de protéger l'industrie de transformation japonaise.

3.4.46 Le Japon a estimé que les restrictions à l'importation étaient nécessaires pour la mise en oeuvre des mesures gouvernementales de limitation de la production, et qu'elles n'avaient pas pour effet de protéger l'industrie de transformation. Plusieurs usines dans lesquelles 140 000 tonnes de tomates destinées à la transformation avaient été transformées en 1980 avaient fermé. Le potentiel de production des usines fermées n'avait pas été reporté sur d'autres installations. Les restrictions à l'importation de tomates destinées à la consommation de bouche directe n'étaient pas nécessaires, car ces tomates n'étaient pas utilisées pour la transformation. Il n'y avait pas d'importations de tomates destinées à la transformation, car les tomates destinées à la transformation étaient transportées aussitôt après la récolte à l'usine de transformation où elles étaient pressées, égouttées et transformées en jus de tomates mis en conserve à l'état frais. Le jus de tomates n'était pas fabriqué à partir de la purée ou de la pâte de tomates. Au Japon, la purée de tomates, sous-produit de l'extraction de jus, servait à la fabrication de ketchup et de sauce. Les restrictions à la production et à l'importation de ces deux produits étaient appliquées afin de ne pas rendre inopérantes les restrictions à la production de tomates destinées à la transformation. Si les importations de purées et pâtes de tomates augmentaient, c'était parce que la question de l'accès des produits importés avait dûment été prise en considération, mais cela ne rendait pas inopérantes les restrictions à la production intérieure de tomates destinées à la transformation. Bien au contraire, cette augmentation faisait baisser la production intérieure, d'où la nécessité de restreindre davantage encore la production intérieure de tomates destinées à la transformation.

3.4.47 Les Etats-Unis ont affirmé que le contingentement lésait leurs intérêts commerciaux. Les consommateurs de sauce tomate et de ketchup de tomate attachaient une grande importance à la marque, or, les produits de qualité supérieure originaires des Etats-Unis étaient déjà identifiés sur le marché japonais. mais le volume du contingent était trop restrictif pour permettre le développement du marché. Le contingent limitait la proportion des importations par rapport à la production à une fraction de 1 pour cent, c'est-à-dire à un niveau très inférieur à celui où elle s'établirait en l'absence de restrictions.

3.4.48 Le Japon a fait observer qu'en dépit de la baisse de la consommation, le jus de tomate, la sauce tomate et le ketchup de tomate étaient passés du contingent pour importations diverses aux contingents pour importations planifiées. En outre, les niveaux des contingents avaient été relevés pour assurer l'accès aux importations. Ils avaient été portés de 3 000 kl en 1983 à 5 000 kl en 1985 pour le jus de tomates et de 3 000 tonnes en 1983 à 5 000 tonnes en 1985 pour le ketchup de tomates et la sauce tomate.

3.4.49 Les Etats-Unis ont fait valoir, par ailleurs, que le contingent était appliqué d'une manière inéquitable. Celui-ci était attribué de trois manières: aux fabricants, aux nouveaux venus, et sur la base "premier venu, premier servi". Il n'était pas attribué dans les deux semaines suivant son annonce, mais réparti en petites quantités sur une base hebdomadaire. Les entreprises désirant en bénéficier devaient refaire une demande pour chaque attribution et présenter à chaque fois une commande

pour le produit visé. En outre, environ 50 pour cent du contingent étaient contrôlés par le principal fabricant japonais de ketchup, ce qui entravait le commerce.

3.4.50 Le Japon a fait observer que le système des contingents d'importation était raisonnable, car il visait à éliminer ceux qui n'importaient pas le contingent qui leur était attribué et à faire en sorte que le contingent d'importation soit assuré pour ceux qui avaient véritablement l'intention d'importer. Le délai moyen qui s'écoulait entre la date limite des demandes et celle de l'attribution des contingents, et entre la date de l'annonce des contingents et la date limite des demandes, était de deux semaines. La mention par les Etats-Unis d'une "attribution hebdomadaire" ne se rapportait pas aux attributions aux utilisateurs, mais à l'une des méthodes d'attribution aux négociants, c'est-à-dire la méthode "premier arrivé premier servi". Cette méthode était appliquée lorsqu'il y avait un reliquat de contingent après les attributions faites aux importateurs passés, aux nouveaux importateurs et utilisateurs. L'attribution contingente se faisait alors dans la mesure où il restait un reliquat. Avec ce système d'attribution, les requérants n'étaient pas tenus de présenter une commande émanant d'un utilisateur final. Le contingent d'importation effectivement attribué au plus gros fabricant japonais de ketchup n'était que de 5 pour cent du volume total des contingents de 1986, alors que le contingent d'importation attribué à un important exportateur américain de ketchup vers le Japon était de 8 pour cent.

3.5 Articles X et XIII

3.5.1 Les Etats-Unis ont rappelé que les lois, les règlements et les décisions administratives qui visent les prescriptions, restrictions ou prohibitions relatives à l'importation ou à l'exportation "seront tous publiés dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance". En outre, l'article XIII:3 b) stipulait que toute partie contractante qui applique des contingents à l'importation "publiera le volume total ou la valeur totale du ou des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée et tout changement survenu dans ce volume ou cette valeur". Le Japon ne respectait pas les prescriptions définies dans ces articles en matière de transparence, de spécificité et de délai de publication des renseignements pertinents. Le fonctionnement du contingent pour importations diverses manquait particulièrement de transparence alors qu'il concernait, du moins en partie, 7 des 12 catégories mentionnées dans la plainte. Le Japon ne publiait ni la répartition détaillée du contingent pour importations diverses, en volume, pour chaque produit visé, ni une liste de sa répartition dans le passé. Il ne publiait pas non plus de liste des importateurs auxquels étaient attribués les contingents alors que le volume du contingent pour importations diverses était partiellement déterminé en fonction des attributions antérieures. En outre, lorsque le volume des contingents était publié, cette information était souvent annoncée tardivement, ce qui constituait pour les échanges un fardeau supplémentaire que les articles X:1 et XIII:2 c) avaient pour objet d'éviter.

3.5.2 Le Japon a fait valoir qu'il respectait toutes les prescriptions des articles X:1, X:3 et XIII:3, ainsi que du Code des licences en matière de transparence, de spécificité, de pertinence et d'équité pour la publication des contingents. Comme la variété des produits entrant dans la catégorie assujettie au contingent pour importations diverses ne permettait pas d'attribuer un contingent pour chaque produit, une valeur contingente globale était fixée pour l'ensemble. L'article XIII:3 b) stipulait que les parties contractantes devaient publier "le volume total ou la valeur totale du ou des produits..." ce qui permettait de choisir de publier la valeur d'un contingent visant plusieurs produits, comme c'était le cas pour le contingent japonais pour les importations diverses. L'article X:1, aux termes duquel "les dispositions du présent paragraphe n'obligeront pas une partie contractante à révéler des renseignements confidentiels dont la divulgation ferait obstacle à l'application des lois, serait contraire à l'intérêt ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'entreprises publiques ou privées" permettait au Japon de ne pas publier la liste des bénéficiaires de contingents. En outre, l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article XIII stipulait "... qu'elle [la partie contractante] ne sera pas tenue de dévoiler le nom des établissements importateurs ou fournisseurs". Publier le nom des bénéficiaires de contingents pourrait causer une

confusion inutile dans le commerce d'un produit, susciter des interventions visant à empêcher le libre jeu de la concurrence entre importateurs et accélérer les tentatives de prise de contrôle des compagnies bénéficiaires de contingents, en particulier les plus petites. En outre, les dispositions de l'article X n'exigeaient pas nécessairement que les parties contractantes rendent publics les résultats des attributions, et publier les attributions de contingents de l'année précédente pour les produits relevant du contingent pour importations diverses pourrait conduire à révéler le contingent attribué à chaque commerçant dans les cas où il n'y avait que quelques bénéficiaires. Les négociants qui souhaitaient exporter vers le Japon pouvait le faire savoir au public japonais par une annonce dans une publication du JETRO ("TSUSHOKOHO") habituellement lue par les importateurs.

3.5.3 En ce qui concernait l'argument des Etats-Unis selon lequel le retard avec lequel les contingents étaient annoncés pesait sur les échanges car le volume du contingent était rarement publié pour une période ultérieure, le Japon a fait observer qu'il s'agissait de la période pendant laquelle l'importation du produit était autorisée, c'est-à-dire les dix mois suivant la délivrance d'un certificat d'attribution. La période de six mois mentionnée n'était pas un exercice contingentaire mais simplement la période prévue pour les annonces de contingents.

3.5.4 Les Etats-Unis ont fait observer que l'article X:3 prescrivait aux parties contractantes d'appliquer toutes les lois, tous les règlements et toutes les décisions qui visent les restrictions ou prohibitions relatives à l'importation ou à l'exportation d'une "manière équitable". Cette obligation valait à la fois pour la publication des renseignements concernant un contingent et pour l'administration de ce contingent. Il était particulièrement important que l'importateur sache la valeur ou le volume du contingent pour pouvoir l'utiliser dans la pratique. Ne pas donner ce type de renseignements pour les produits relevant du contingent pour importations diverses était un signe d'inéquité. La pratique consistant à annoncer les contingents d'importation à des moments imprévisibles et seulement après évaluation de la situation de l'offre et de la demande empêchait les fournisseurs du Japon de planifier normalement leurs ventes et de faire des prévisions. Le fonctionnement des restrictions japonaises à l'importation de produits agricoles était excessivement compliqué: certaines des 12 positions tarifaires à quatre chiffres de la NCCD qui faisaient l'objet du litige relevaient du contingent pour importations planifiées, d'autres du contingent pour importations diverses et d'autres encore des deux, suivant le produit concerné. Le contingent pour importations diverses n'était réparti qu'entre des entreprises commerciales en possession de commandes passées par des utilisateurs finaux et ayant déjà importé, ce qui excluait dans la pratique les nouveaux venus et limitait par conséquent l'augmentation potentielle des importations. Les attributions accordées à des personnes qui ne les utilisaient pas constituaient un obstacle à la pleine utilisation du contingent pour importations diverses. Par ailleurs, il n'y avait pas transparence quant à l'attribution de contingents à tel ou tel importateur ou pour tel ou tel produit et étant donné que le volume du contingent pour importations diverses dépendait en partie du volume total des importations effectuées à ce titre l'année précédente, sa sous-utilisation avait tendance à entraîner la réduction du volume des contingents futurs. Les Etats-Unis notaient en particulier des difficultés tenant au refus de délivrer des licences pour l'importation de produits tels que les ingrédients de base congelés pour la fabrication de yogourts, les crèmes glacées, les bâtonnets de viande séchée et les jus de pomme non concentrés. En outre, pour certains produits, le gouvernement japonais n'attribuerait aucun contingent aux nouveaux venus; aucune raison ne pouvait justifier cette entrave déraisonnable au commerce.

3.5.5 Le Japon a souligné que tous les renseignements concernant les procédures d'attribution du contingent pour importations diverses étaient publiés, y compris les produits visés par ce contingent, sa valeur globale en dollars des Etats-Unis, les conditions à remplir par les candidats, les documents nécessaires et les modalités d'attribution du contingent, la date et le lieu de présentation des candidatures et autres questions pertinentes. Le chiffre de chaque contingent à l'importation était fixé, en principe, deux fois par an, et le contingent était généralement annoncé à intervalles réguliers, chaque semestre de l'exercice fiscal, lorsque l'on connaissait les estimations de l'offre et de la demande. Le Japon a fait observer que l'attribution des contingents faisait partie d'un processus d'ajustement de l'offre et

de la demande par les pouvoirs publics. D'autre part, la recommandation adoptée le 19 mai 1987 par le Comité des licences d'importation du GATT n'obligeait les membres ni à faire une annonce à date fixe chaque année, ni à faire une seule annonce à la même date pour tous les produits. Les produits nécessaires au regard de la situation intérieure de l'offre et de la demande devaient être importés à coup sûr, c'est pourquoi les contingents pour certains produits n'étaient attribués qu'aux candidats qui avaient déjà importé dans le passé. Une expérience professionnelle de l'importation et de la commercialisation de ces produits était en effet nécessaire au bon déroulement et à la sécurité des importations. Les nouveaux venus pouvaient se voir attribuer des contingents pour tous les produits qui ne posaient pas de tels problèmes. C'est pourquoi, dans le cadre du contingent pour importations planifiées, il n'y avait que trois produits (les ananas préparés et en conserve, les légumes à cosse secs et les arachides) pour lesquels les nouveaux venus ne pouvaient pas recevoir d'attribution. Le Japon faisait également valoir qu'une large classification de produits comme la catégorie à quatre chiffres de la NCCD ne répondait pas nécessairement à l'exigence d'une classification contingentaire qui se faisait sur la base de la situation de chaque produit. Cette pratique était très courante et on en trouvait des exemples jusque dans les contingents fromagers des Etats-Unis. Contrairement à ce que prétendaient les Etats-Unis, la valeur totale du contingent pour importations diverses avait augmenté au fil des années et celui-ci était pleinement conforme avec les prescriptions de l'Accord général. Ceux qui n'avaient encore jamais reçu d'attribution au titre du contingent pour importations diverses étaient admis au bénéfice d'une attribution pour la plupart des autres produits, à l'exception de la viande de boeuf en conserve, des autres préparations et conserves de viande et des jus naturels. En effet, non seulement l'importation de ces trois produits nécessitait des compétences techniques, mais encore elle entraînait en concurrence directe avec les importations au titre des contingents pour importations planifiées et il fallait tenir compte de son incidence éventuelle. Néanmoins, l'obligation d'avoir déjà importé des produits pour une valeur de 50 000 dollars ou plus auparavant, au cours d'une année, ne s'entendait pas uniquement des importations antérieures de produits agricoles assujettis à contingent mais de l'ensemble des importations, si bien qu'elle n'était pas difficile à remplir. De plus, étant donné qu'il était difficile d'évaluer la situation de l'offre et de la demande pour les produits relevant du contingent pour importations diverses, l'attribution du contingent aux compagnies commerciales détenant effectivement des ordres passés par des utilisateurs finaux garantissait que les approvisionnements correspondaient à la demande réelle et seraient disponibles pour la satisfaire. D'autre part, le contingent était attribué pour l'ensemble des produits en cause au niveau des quatre chiffres de la NCCD. Environ la moitié de la demande intérieure japonaise de produits du lait faisait l'objet d'importations et le pays importait également des baguettes de viande de boeuf séchée ainsi que du jus de pommes non concentré.

3.6 Autres questions soumises au Groupe spécial

3.6.1 Le Japon a rappelé que le Groupe spécial, aux termes de son mandat, devait prendre en considération tous les éléments pertinents. Au nombre de ceux-ci, estimait le Japon, figurait le contexte historique de l'Accord général et des Négociations d'Uruguay. La majorité des parties contractantes appliquaient aux produits agricoles des mesures de protection dont la nature variait suivant la situation sociale et économique de chaque pays et en fonction de la situation et des conditions générales de son agriculture. Il était particulièrement intéressant de relever que plusieurs des produits dont le cas avait été examiné par le Groupe spécial étaient soumis au régime restrictif mis en place par les Etats-Unis en vertu de la dérogation qui leur avait été accordée en 1955 pour leur permettre d'appliquer des restrictions à l'importation des produits agricoles. On ne saurait considérer comme une approche généralement admise la recherche de l'élimination totale d'un petit nombre de restrictions frappant encore l'importation de produits agricoles, sans que la portée économique et sociale de ces mesures fasse l'objet d'un examen approfondi. Malgré ces contraintes diverses qui pèsent sur son agriculture, comme la superficie limitée des terres agricoles, le nombre élevé des ménages d'agriculteurs et la petitesse des exploitations, le Japon avait poursuivi au fil des années la libéralisation de ses importations de produits agricoles et le nombre des produits soumis à des restrictions à l'importation avait été considérablement réduit. Les restrictions qui subsistaient visaient des produits primaires importants

sur le plan national ou certaines cultures indispensables pour le développement économique régional. Le Japon était le plus gros importateur net de produits agricoles du monde et le meilleur client des Etats-Unis dans ce domaine. De ce fait, le degré d'autosuffisance alimentaire du pays n'avait cessé de diminuer ces deux dernières décennies et était tombé au niveau le plus bas enregistré par les pays industriels. L'agriculture présentait des "caractéristiques spécifiques" légitimes qui ne pouvaient pas être régies exclusivement par des critères d'efficacité économique. Le Japon soulignait comme particulièrement pertinents à cet égard les points suivants: l'évolution de la situation de l'offre et de la demande sur le marché international des produits alimentaires; l'assurance d'un certain niveau de production alimentaire nationale durable; le sain développement d'économies agrorurales et l'existence de collectivités agrorurales solides dans l'intérêt de la stabilité du pays. Si l'un des objectifs des Négociations d'Uruguay était d'établir de nouvelles règles du GATT pour le commerce des produits agricoles, c'était précisément afin de tenir compte de la situation dans ce secteur, et il était injuste de faire le procès du Japon pour les contingents qu'il appliquait à l'importation de 12 catégories de produits, sans vouloir tenir compte du déroulement et de l'issue de ces négociations. De l'avis du Japon, des solutions équitables et réalistes des problèmes du commerce mondial des produits agricoles, illustrés par ces 12 produits, devraient être trouvées par l'élaboration de règles nouvelles. Le Japon estimait que le rôle d'un groupe spécial était de faciliter le règlement de tel ou tel différend et que la prudence s'imposait, de façon que la mise en oeuvre des procédures de règlement ne vienne pas remplacer, dans les Négociations d'Uruguay, la négociation de règles nouvelles.

3.6.2 Les Etats-Unis relevant que chaque branche de production et chaque pays avaient leurs particularités, ont fait observer que, si le contexte social et politique d'un contingentement pouvait être à prendre en considération dans le cadre d'une négociation, des groupes spéciaux antérieurs avaient décidé que ces caractéristiques socio-économiques spéciales ne justifiaient pas l'application de restrictions à l'importation incompatibles avec les dispositions de l'article XI. Les Etats-Unis soutenaient que, dans le cas présent, de tels facteurs étaient dénués de pertinence. Le Groupe spécial devait considérer les règles de l'Accord général, considérer les faits, et appliquer les règles aux faits. Les Etats-Unis ont rejeté toute suggestion visant à suspendre le règlement du différend au GATT jusqu'à l'achèvement des Négociations d'Uruguay.

4. COMMUNICATIONS D'AUTRES PARTIES CONTRACTANTES

L'Australie, les Communautés européennes et l'Uruguay ont tous les trois fait connaître leur intérêt en tant qu'exportateurs au Japon de produits agricoles et ont indiqué que leurs échanges étaient affectés par le régime japonais de restrictions quantitatives appliqué à l'importation de ces 12 catégories de produits. Ils estimaient que ces restrictions contrevenaient aux dispositions de l'Accord général, et notamment à celles de l'article XI qui interdisait les restrictions quantitatives.

4.1.1 L'Australie considérait que ses intérêts commerciaux avaient été particulièrement lésés par les restrictions visant la viande de bovins, les produits contenant des fruits, certains produits laitiers et les amidons et féculés. Par ailleurs, elle estimait que, pour plusieurs des autres produits, ses livraisons auraient pu être plus importantes s'il n'y avait pas eu de restrictions. En ce qui concerne les catégories de produits qui étaient pour elle d'un intérêt particulier, l'Australie a fait valoir que, selon elle, le Japon n'appliquait pas à sa production nationale les mesures ou restrictions nécessaires pour justifier une exception au titre de l'article XI:2 c). Les mesures appliquées par le Japon étaient certes conçues pour lutter contre les excédents de la production laitière, mais elles comprenaient aussi une nouvelle subvention à la production de fromages destinée à accroître la production nationale. Les restrictions à l'importation de fromages fondus ne pouvaient donc pas être justifiées au regard de l'article XI:2 c), car la subvention à la production de fromages n'était pas une mesure destinée à restreindre la quantité du produit similaire qui pouvait être produite ou mise en vente. En outre, les importations contingentées de fromages fondus au Japon n'avaient pas augmenté dans les mêmes proportions que la production japonaise de fromages

fondus, de sorte que les restrictions appliquées avaient eu pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale.

4.1.2 De plus, à la connaissance de l'Australie, le gouvernement japonais n'avait pris aucune mesure pour restreindre la production de viande bovine ou de produits contenant de la viande de bovins, ni celle de produits contenant des fruits. On ne pouvait pas justifier les contingents à l'importation de préparations et conserves contenant de la viande de bovins (position 16.02) au regard ni de l'article XVII, ni de l'article XX d), en faisant valoir que le régime japonais de contingentement des importations de viande bovine était, pour l'essentiel, placé sous la responsabilité de l'Office de promotion de l'élevage (LIPC). Les produits contenant de la viande de bovins qui se rangeaient dans cette catégorie, ainsi que divers autres types de viande bovine, ne relevaient pas directement du LIPC.

4.1.3 Rien n'indiquait, selon l'Australie, que le gouvernement japonais prenait en considération des modifications de l'efficacité relative des producteurs nationaux et des producteurs étrangers pour déterminer le volume du contingent d'importation, ainsi que le Sous-Comité compétent en était convenu à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi de La Havane, en 1947-1948. L'argumentation japonaise fondée sur l'existence de facteurs sociaux, économiques ou culturels de caractère spécial ne pouvait pas servir à justifier des restrictions à l'importation contraires aux dispositions de l'article XI:1, comme l'avaient établi des groupes spéciaux antérieurs. L'application de ces restrictions en violation des dispositions de l'article XI, revenait, ipso facto, à annuler ou compromettre des avantages auxquels l'Australie avait droit.

4.2 Les Communautés européennes ont indiqué qu'elles étaient particulièrement préoccupées par l'effet que les restrictions quantitatives appliquées par le Japon avaient sur leurs exportations des produits suivants: lait et crème de lait, conservés, concentrés ou sucrés (04.02); fromages fondus (04.04 ex); amidons et féculés et inuline (11.08 ex); purées et pâtes de fruits (20.05 ex); ketchup de tomate et sauce tomate (21.04 ex); et préparations alimentaires non dénommées ailleurs (21.07 ex). La Communauté était un important exportateur mondial de ces produits, mais elle n'occupait pas sur le marché japonais une position correspondante à cause de ces restrictions. Elle subissait donc un préjudice économique, car ses exportations étaient pénalisées par les restrictions quantitatives en question. La Communauté estimait que les dispositions de l'article XVII ne prévoyaient pas de dérogations à d'autres obligations de l'Accord général, mais spécifiaient des obligations particulières pour les entreprises commerciales d'Etat. C'était aussi ce qui ressortait de la note relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, qui indiquait que "dans les articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, les expressions "restrictions à l'importation" ou "les restrictions à l'exportation" visent également les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'Etat".

4.3 L'Uruguay a souligné l'importance des produits agricoles dans l'ensemble de ses exportations. Il était plus particulièrement préoccupé par les restrictions que le Japon appliquait à l'importation de préparations et conserves contenant de la viande de bovins (16.02 ex), l'un des principaux produits d'exportation de l'Uruguay. Les exportations uruguayennes de ces produits à destination du Japon étaient tombées de 67 000 dollars en 1979 à 3 000 dollars l'année précédente. L'Uruguay estimait que les restrictions quantitatives appliquées par le Japon à l'importation de ces produits agricoles étaient incompatibles avec les obligations de ce pays au titre de l'Accord général et qu'elles étaient préjudiciables aux pays en voie de développement.

5. CONSTATATIONS

Le Groupe spécial a noté que du point de vue des Etats-Unis le Japon applique sur douze catégories de produits des restrictions quantitatives à l'importation incompatibles avec la prohibition générale des restrictions quantitatives énoncée à l'article XI:1 de l'Accord général et que le Japon a invoqué l'article XI:2 c) i) et l'article XX d) pour justifier les restrictions auxquelles ces catégories

de produits sont assujetties. Le Groupe spécial a d'abord examiné les considérations générales d'ordre juridique applicables à tous les produits en question puis a procédé à un examen produit par produit et enfin à l'examen des autres questions dont il était saisi.

5.1 Article XI:2 c) i)

5.1.1 Texte et notes

La partie de l'article XI applicable en l'espèce est libellée comme suit:

"1. Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

2. Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants:

.....

c) Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet:

i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement;

.....

Toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation d'un produit conformément aux dispositions de l'alinéa c) du présent paragraphe publiera le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée ainsi que tout changement survenant dans ce volume ou cette valeur. De plus, les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ci-dessus ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. En déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause."

Une note interprétative ad article XI (qui conformément aux dispositions de l'article XXXIV de l'Accord général fait partie intégrante de cet accord) stipule que:

"Paragraphe 2 c)

L'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" doit être interprétée comme s'appliquant aux mêmes produits qui, se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, concurrencent directement les produits frais et qui, s'ils

étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais.

Paragraphe 2, dernier alinéa

L'expression "facteurs spéciaux" comprend les variations de la productivité relative des producteurs nationaux et étrangers, mais non pas les variations artificiellement provoquées par des moyens que l'Accord n'entérine pas."

5.1.2 Genèse de l'article XI:2 c) i) et considérations générales

Une disposition correspondant à l'article XI:2 c) i) avait été incluse dans "le projet de Charte de l'Organisation internationale du commerce des Nations Unies" proposé par les Etats-Unis en 1946. A l'issue des négociations qui ont été engagées par la suite, cette proposition a été affinée mais aucun changement fondamental n'y a été apporté hormis le fait que les produits de la pêche ont été ajoutés. L'article XI:2 c) i), a-t-on déclaré, était nécessaire parce que:

"L'agriculture et la pêche ont à tenir compte des caprices de la nature. On peut avoir une bonne ou une mauvaise récolte, une bonne ou une mauvaise pêche, voire une pêche miraculeuse, ce qui fait descendre les prix au plus bas.

L'une et l'autre de ces industries comprennent une multitude de petits producteurs qui n'ont pas les moyens de s'organiser, ce qui oblige souvent les gouvernements à intervenir. On ne peut pas permettre que les résultats de ces interventions gouvernementales nécessaires se trouvent désorganisés par des importations non contrôlées." (EPCT/A/PV/19, non souligné dans le texte original)

Les rédacteurs sont convenus que l'exception:

"n'a pas pour objet de donner la possibilité de mettre les producteurs nationaux à l'abri de la concurrence étrangère, mais simplement de permettre, dans des cas appropriés, l'application de mesures gouvernementales intérieures rendues nécessaires par les problèmes spéciaux qui ont trait à la production et à la mise en vente de produits de l'agriculture et des pêcheries (rapports sur la Conférence de La Havane, p. 97, non souligné dans le texte original).

Et que d'autre part elle

"ne doit pas être interprétée comme permettant le recours aux restrictions quantitatives afin de protéger la transformation industrielle des produits de l'agriculture ou des pêcheries." (Rapports sur la Conférence de La Havane, p. 103, non souligné dans le texte)

5.1.3 Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial a procédé à un examen détaillé de l'article XI:2 c) i). Il a noté que chacune des restrictions à l'importation pour lesquelles le Japon a invoqué l'article XI:2 c) i) doit satisfaire à chacune des sept conditions ci-après prévues par ledit article.

5.1.3.1 La mesure doit constituer une restriction à l'importation

Le Groupe spécial sur "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada" a noté que:

"aux alinéas a) et b) de l'article XI:2 figurent les mots "prohibitions ou restrictions" alors qu'à l'alinéa c) de ce même paragraphe, il n'est fait mention que des "restrictions"

et en a conclu que:

"les dispositions de l'article XI:2 c) i) ne pouvaient pas justifier l'application d'une interdiction d'importer" (IBDD, S29/115).

5.1.3.2 La restriction à l'importation doit s'appliquer à un produit de l'agriculture ou des pêcheries

L'Accord général ne définit pas le terme "produit de l'agriculture". Dans le cadre des séries de négociations commerciales qui ont eu lieu dans le passé il a été admis que les produits relevant des chapitres 1 à 24 de la Nomenclature du Conseil de coopération douanière peuvent en principe être considérés comme des produits de l'agriculture. Compte tenu de cette pratique de longue date du GATT, le Groupe spécial a décidé d'utiliser le même concept en l'occurrence et a donc estimé que tous les produits en cause dans cette affaire étaient des produits de l'agriculture au sens de l'article XI:2 c).

5.1.3.3 Il doit exister une mesure gouvernementale ayant pour effet de restreindre les quantités d'un produit pouvant être mises en vente ou produites

"Restreindre" signifie, dans l'esprit des rédacteurs "maintenir la production au-dessous du niveau que l'on pourrait attendre en l'absence de restrictions". Les rédacteurs ont rejeté la proposition visant à ce que la réglementation de la production, par le biais de programmes de stabilisation des prix, soit également un critère accepté (EPCT/A/PV/19). Ils sont convenus que l'octroi de subventions n'est pas "nécessairement incompatible avec des restrictions de la production et que, dans certains cas, les subventions peuvent constituer des éléments indispensables d'un programme gouvernemental de restriction de la production" (Rapports sur la Conférence de La Havane, p. 98). Selon l'article XI le rapport entre les importations et la production nationale doit être déterminé en tenant compte des "facteurs spéciaux" qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause. La note à l'article XI exclut expressément de la définition du terme "facteurs spéciaux" les variations "artificiellement provoquées par des moyens que l'Accord général n'entérine pas", mais non les variations artificiellement provoquées par des moyens légaux tels que les subventions à la production ou la production tarifaire accordées dans les limites des dispositions de l'article II. Il est donc clair que les restrictions à la production appliquées au titre de l'article XI:2 c) i) peuvent en principe coexister avec des subventions à la production. Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire d'abaisser le niveau de la production au-dessous du niveau qui existerait en l'absence de toute aide des pouvoirs publics. Cela signifie également qu'une production qui ne doit son existence qu'à des subventions à la production peut être efficacement restreinte en imposant des limites quantitatives aux subventions disponibles. En dehors du fait qu'il exige l'application de mesures gouvernementales, l'article XI:2 c) i) ne spécifie pas de quelle façon la restriction à la production doit être imposée.

Il a été convenu que:

"... dans l'interprétation du mot "restreindre" employé à l'alinéa c) du paragraphe 2, le point essentiel est que les mesures intérieures de restriction doivent effectivement maintenir la production nationale au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence de restrictions." (Rapports sur la Conférence de La Havane, p. 97)

5.1.3.4 La restriction à l'importation et la restriction intérieure de l'offre doivent en principe s'appliquer à des produits "similaires" (ou à défaut de production importante de produits similaires à des produits qui peuvent leur être substitués directement)

Dans le cadre des travaux préparatoires il a été fait référence à la définition du terme "produit similaire" adoptée par la Société des Nations dans le sens de "pratiquement identique à un autre produit", mais il a également été indiqué que le terme a une signification différente dans différents

contextes et que la définition exacte devrait faire l'objet de décisions subséquentes. (EPCT/C.II/65 - A/PV/41 - C.II/36). Il a également été indiqué que l'expression "produit similaire" à l'article XI:2 c):

"n'a réellement pas le sens qu'elle prend dans d'autres contextes - celui d'un simple produit concurrent. En d'autres termes, pour prendre un cas extrême, si un pays restreint sa production de pommes, il ne peut restreindre ses importations de bananes pour la seule raison qu'elles constituent un produit concurrent." (EPCT/C.II/PV.12).

Ainsi le simple fait qu'un produit soit en concurrence avec un autre ne signifie pas en soi et à lui seul qu'il s'agisse de produits similaires. Comme indiqué dans le paragraphe suivant, l'article XI:2 c) et la note qui s'y rapporte concernant l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" établissent des prescriptions différentes pour a) les restrictions à l'importation de produits qui sont "similaires" au produit assujéti à des restrictions intérieures de l'offre et b) les restrictions à l'importation de produits qui ont subi une transformation à partir d'un produit "similaire" au produit assujéti à des restrictions intérieures de l'offre. Cette différenciation n'existerait plus si un produit sous sa forme originale et un produit ayant subi une transformation à partir de ce produit étaient considérés comme produits "similaires" au sens de l'article XI:2 c).

En ce qui concerne les produits qui ne sont pas des produits "similaires" mais qui ont subi une transformation à partir du produit similaire, l'expression "quelle que soit la forme" sous laquelle ils sont importés autorise également l'application de restrictions à l'importation à condition que les conditions énoncées dans la note ad article XI soient satisfaites, à savoir que:

- a) le produit se trouve à un stade de transformation peu avancé; et
- b) soit encore périssable; et
- c) le produit transformé concurrence directement les produits frais; et
- d) le produit, s'il était importé librement, tendrait à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais.

L'un des objectifs de l'article XI:2 c) i) est de permettre aux gouvernements d'intervenir dans les cas où il existe une offre excédentaire imprévue de produits agricoles qui ne pourraient être emmagasinés dans des conditions normales jusqu'à ce que la situation du marché s'améliore (paragraphe 5.1.2 ci-dessus). Dans le cadre de leurs échanges de vues sur l'expression "quelle que soit la forme", les rédacteurs ont indiqué que l'idée n'était pas "... d'étendre la réglementation des importations ... à des produits tels que le poisson et les sardines en boîte ..." et d'autre part que "... nous avons à l'esprit le type de produits transformés périssables et non le type de produits pouvant être stockés" (EPCT/A/PV/19, non souligné dans le texte original). Le Groupe spécial a fait observer que cette prescription avait été rédigée dans la Charte de La Havane dans les termes suivants:

"L'expression "produits de l'agriculture ou des pêcheries, quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" vise le produit sous la forme où il est à l'origine vendu par le producteur, et les produits transformés dont la forme, eu égard à l'utilisation du produit, est si étroitement voisine du produit non transformé que son importation sans restrictions rendrait inefficaces les restrictions à l'importation du produit non transformé." (Note interprétative à l'article 20.)

Toutefois, cet élargissement aux produits qui ne sont pas périssables n'a pas été incorporé dans l'Accord général et la condition liée au caractère périssable du produit reste donc en vigueur.

5.1.3.5 La restriction à l'importation doit être nécessaire à l'application des restrictions intérieures de l'offre

En ce qui concerne cette prescription le rapport de la neuvième session du Groupe de travail sur les restrictions quantitatives (IBDD, S3/214) indique que:

"... , si les restrictions du type visé à l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article XI sont appliquées aux importations pendant la période de l'année durant laquelle il n'existe pas d'approvisionnements intérieurs du produit, elles ne seront considérées comme compatibles avec les dispositions de cet article que dans la mesure où elles sont nécessaires à l'application ou à la réalisation des objectifs des mesures gouvernementales relatives au contrôle du produit national."

Il est d'autre part indiqué dans ce rapport que:

"... ce serait forcer le sens des dispositions de l'alinéa c) i) du paragraphe 2 de l'article XI, si les parties contractantes appliquaient à l'importation de produits transformés des restrictions plus sévères que celles qui sont "nécessaires" à l'application de la mesure restreignant la production ou la mise en vente du produit de base."

5.1.3.6 Le total du volume ou de la valeur du contingent de chaque produit doit être publié

Le dernier alinéa de l'article XI:2 exige que toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation d'un produit conformément aux dispositions de l'alinéa c), publie le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée ainsi que tout changement survenant dans ce volume ou cette valeur. Cette prescription implique qu'aux termes de l'article XI:2 c) seuls peuvent être appliqués les contingents spécifiant le volume ou la valeur pour chaque produit contingenté.

5.1.3.7 Les restrictions à l'importation ne doivent pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions

La dernière phrase de l'article XI:2 prescrit le montant minimum des contingents d'importation que les parties contractantes peuvent établir conformément aux dispositions de l'alinéa c) i) dudit article. Les contingents ne doivent pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. Afin de déterminer le montant du contingent d'importation, la partie contractante doit donc estimer quel serait le montant de la production nationale et des importations durant l'exercice contingentaire en l'absence de restrictions de l'offre et de restrictions quantitatives à l'importation. L'Accord général stipule que pour faire cette estimation les parties contractantes doivent tenir "dûment compte" de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous "facteurs spéciaux" qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause. Au nombre des facteurs spéciaux à prendre dûment en considération figurent les variations de la productivité relative, mais non les variations résultant de mesures non autorisées dans le cadre des dispositions de l'Accord général.

Le Groupe spécial a noté qu'en l'occurrence les restrictions à l'importation appliquées par le Japon étaient en vigueur depuis plusieurs décennies et qu'il n'existait donc pas de période antérieure exempte de restrictions pouvant être raisonnablement prise pour référence afin de comparer la part des importations et de l'offre intérieure à la situation prévalant aujourd'hui. Le Groupe spécial a d'autre part noté que les PARTIES CONTRACTANTES avaient reconnu dans une précédente affaire qu'une

partie contractante invoquant une exception à l'Accord général avait la charge de démontrer que les prescriptions relatives à l'exception étaient satisfaites.¹ Le Groupe spécial a reconnu qu'une stricte application de cette règle de la charge de la preuve avait pour conséquence que l'article XI:2 c) i) ne pouvait en pratique pas être invoqué dans les cas où des restrictions étaient appliquées depuis si longtemps que le rapport entre les importations et la production nationale qui existerait en l'absence de restrictions ne pouvait plus être déterminé sur la base d'une période de référence antérieure. Le Groupe spécial a donc examiné la question de savoir s'il serait possible de modifier la charge de la preuve de telle sorte que ledit article puisse être invoqué même dans un tel cas. Le Groupe spécial a noté que l'un des moyens possibles d'y parvenir consisterait à admettre la démonstration que le montant du contingent est équivalent à un certain pourcentage des quantités mises en vente ou produites dans le pays importateur comme une preuve suffisante que la prescription relative au rapport entre les importations et la production nationale est satisfaite. Le Groupe spécial a toutefois noté également qu'une telle modification de la charge de la preuve aurait pour conséquence pratique de changer la prescription de l'article XI:2 c) i) visant à fixer le montant des contingents d'importation compte tenu de la réduction des quantités commercialisées ou produites en une prescription visant à déterminer le montant du contingent en fonction des quantités effectivement commercialisées ou produites. Le Groupe spécial a jugé que la modification susmentionnée ou toute autre modification de la charge de la preuve pour rendre opérationnel l'article XI:2 c) i) dans le cas des restrictions à l'importation et/ou de l'offre portant sur une longue durée entraînerait des conséquences équivalentes à celles d'une modification de cet article et pourrait donc gravement affecter l'équilibre des concessions tarifaires négociées entre les parties contractantes. Le Groupe spécial a relevé dans ce contexte que l'article XI:2 - contrairement à certaines autres dispositions de l'Accord général qui autorisent des mesures de restriction des échanges, telles que les articles XVIII:C, XXVIII ou XIX - ne prévoit pas de compensation pour les parties contractantes qui subissent des effets préjudiciables par suite des mesures prises en vertu dudit article. Le Groupe spécial a donc estimé que la charge d'apporter la preuve que toutes les prescriptions de l'article XI:2 c) i) ont été satisfaites, y compris celle relative au rapport entre les importations et la production nationale, doit, comme auparavant, incomber entièrement à la partie contractante qui invoque cet article.

5.2 Monopoles d'importation

5.2.1 Textes et notes

Le Groupe spécial a noté que le Japon justifie ses restrictions à l'importation de préparations et conserves de viande bovine et de certains produits laitiers sur la base de son système de monopole d'importation pour certaines viandes de boeuf et pour certains produits laitiers. Les parties de l'Accord général applicables dans le cadre de ce différend stipulent:

Note ad articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII

"Dans les articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, les expressions "restrictions à l'importation" ou "restrictions à l'exportation" visent également les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'Etat."

¹Rapport du Groupe spécial sur le Canada - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger (IBDD, S30/147).

Article II

"...

4. Si une partie contractante établit, maintient ou autorise, en droit ou en fait, un monopole à l'importation de l'un des produits repris dans la liste correspondante annexée au présent Accord, ce monopole n'aura pas pour effet, sauf disposition contraire figurant dans cette liste ou sauf si les parties qui ont primitivement négocié la concession en conviennent autrement, d'assurer une protection moyenne supérieure à celle qui est prévue dans cette liste. Les dispositions du présent paragraphe ne limiteront pas le recours des parties contractantes à toute forme d'assistance aux producteurs nationaux autorisée par d'autres dispositions du présent Accord."

Note ad article II, paragraphe 4

"Sauf convention expresse entre les parties contractantes qui ont primitivement négocié la concession, les dispositions du paragraphe 4 seront appliquées en tenant compte des dispositions de l'article 31 de la Charte de la Havane."

(L'article 31:5 de la Charte de la Havane stipule:

...

"5. En ce qui concerne tout produit auquel s'appliquent les dispositions du présent article, le monopole devra, dans toute la mesure où ce principe pourra être effectivement appliqué et compte tenu des autres dispositions de la présente Charte, importer et mettre en vente le produit en question en quantité suffisante pour satisfaire toute la demande intérieure du produit importé, compte tenu du rationnement de la consommation du produit importé et du produit national similaire qui pourrait être en vigueur à ce moment-là."

Article XX

"Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures:

...

- d) nécessaires pour assurer l'application des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait ... au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, ...;"

5.2.2 Genèse de l'article XI:1 et considérations générales

5.2.2.1 Le Groupe spécial a noté le point de vue du Japon selon lequel l'article XI:1 ne s'applique pas aux restrictions à l'importation appliquées par le biais d'un monopole d'importation. Selon le Japon, les rédacteurs de la Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce ont voulu traiter le problème des limitations commerciales quantitatives appliquées par le biais de monopoles d'importation grâce à une disposition aux termes de laquelle un monopole d'importation de tout produit

pour lequel une concession a été négociée devra "importer et mettre en vente le produit en question en quantité suffisante pour satisfaire toute la demande intérieure du produit importé" (article 31:5 de la Charte de La Havane). Le Japon a fait valoir que cette disposition n'avait pas été incorporée dans l'Accord général et que l'on ne pouvait donc pas considérer que les restrictions quantitatives appliquées par le biais de monopoles d'importation étaient visées par l'article XI:1 de l'Accord général (paragraphe 3.3.3 ci-dessus).

5.2.2.2 Le Groupe spécial a examiné cet argument et a noté ce qui suit: l'article XI:1 vise les restrictions à l'importation de tout produit, "que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ... ou de tout autre procédé" (non souligné dans le texte original). Le texte de cette disposition est exhaustif, et comprend donc les restrictions appliquées par le biais d'un monopole d'importation. C'est ce que confirme la note aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, selon laquelle l'expression "restrictions à l'importation" figurant dans ces articles vise également les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'Etat. L'objectif fondamental de cette note est d'étendre au commerce d'Etat les règles de l'Accord général régissant le commerce privé et d'assurer que les parties contractantes ne puissent échapper à leurs obligations relatives au commerce privé par le biais d'opérations de commerce d'Etat. Cet objectif serait perdu de vue si les restrictions à l'importation étaient considérées comme étant compatibles avec les dispositions de l'article XI:1 pour l'unique raison qu'elles sont appliquées par le biais de monopoles d'importation. La note à l'article II:4 de l'Accord général spécifie que les dispositions dudit article "seront appliquées en tenant compte des dispositions de l'article 31 de la Charte de La Havane". L'obligation pour un monopole d'importation d'un produit pour lequel une concession a été accordée "d'importer et de mettre en vente le produit en question en quantité suffisante pour satisfaire toute la demande intérieure du produit importé" fait donc partie de l'Accord général. Le Groupe spécial ne pouvait donc pas faire siens les arguments du Japon reposant sur l'hypothèse que l'article 31:5 de la Charte de La Havane n'est pas inclus dans l'Accord général. Le Groupe spécial a par conséquent estimé que les restrictions à l'importation appliquées par le Japon tombent sous le coup des dispositions de l'article XI indépendamment de la question de savoir si elles sont appliquées au moyen de contingents ou par le biais d'opérations effectuées par des monopoles d'importation.

5.2.2.3 Le Groupe spécial a d'autre part examiné le point de savoir si l'article XX d) de l'Accord général justifie les restrictions à l'importation appliquées par le biais de monopoles d'importation. Le Groupe spécial a noté que l'article XX d) autorise les mesures nécessaires au maintien en vigueur des monopoles. Il autorise donc les mesures nécessaires pour que le commerce soit du ressort exclusif du monopole, telles que celles limitant les importations privées qui affaibliraient le contrôle des échanges exercé par ce monopole. Toutefois, l'article XX d) ne prévoit une exemption des obligations découlant de l'Accord général que pour les mesures nécessaires pour assurer l'application des lois et règlements "qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions de l'Accord [général]". L'article XX d) ne permet donc pas aux parties contractantes d'opérer des monopoles de manière incompatible avec les autres dispositions de l'Accord général. L'Accord général contient des règles détaillées visant à empêcher les mesures de protection et les pratiques discriminatoires de la part des monopoles (voir en particulier l'article II:4, la note aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII et l'article XVII). Ces règles perdraient tout leur sens si l'article XX d) devait être interprété comme exemptant des obligations découlant de l'Accord général les mesures de protection ou les pratiques discriminatoires de tels monopoles. Le Groupe spécial a donc estimé que l'article XX d) ne vise pas l'application de lois ou règlements prévoyant des restrictions à l'importation appliquées par le biais d'un monopole d'importation incompatible avec les dispositions de l'article XI:1.

5.3 Constatations spécifiques, par produits

Le Groupe spécial a ensuite examiné les restrictions appliquées à chacun des produits visés par le recours dans le contexte et au regard de l'historique de la rédaction de l'article XI:2 c) i) et de l'article XX d) et à la lumière des considérations énoncées ci-dessus. Pour qu'une restriction à l'importation soit justifiée au titre de l'article XI:2 c) i), toutes les conditions mentionnées ci-dessus doivent être remplies. En conséquence, dans les cas où le Groupe spécial a constaté que l'une des conditions n'était pas remplie, il n'a pas jugé nécessaire de poursuivre l'examen de la restriction au regard des autres conditions, sauf lorsque la condition à laquelle il n'était pas satisfait pouvait être remplie par une modification de l'application de la restriction. Lorsque que tel était le cas, le Groupe spécial a continué l'examen afin de déterminer si une telle modification de l'application suffirait à elle seule pour que soient remplies les conditions imposées par l'article XI:2 c) i).

5.3.1.1 Le Groupe spécial a noté que certains produits laitiers figurant dans le recours faisaient l'objet d'un monopole d'importation et que le Japon soutenait que les opérations du monopole ne tombaient pas sous le coup des dispositions de l'article XI:1 et qu'en outre les restrictions à l'importation de tous les produits laitiers examinés par le Groupe spécial étaient nécessaires pour le fonctionnement du monopole. Sur la base des considérations consignées au paragraphe 5.2 ci-dessus, le Groupe a constaté que l'article XI était également applicable aux produits laitiers en question. Il est alors passé à l'examen desdits produits laitiers au regard des dispositions énoncées à l'article XI:2 c) i) (paragraphe 5.1.3 ci-dessus).

5.3.1.2. En ce qui concerne le lait et la crème de lait préparés et conservés (04.02), le Groupe spécial a rappelé que, pour certains produits repris dans cette catégorie tarifaire, à savoir le lait évaporé (04.02-1), un contingent d'importation était ouvert uniquement pour les produits destinés à être utilisés à Okinawa ou dans les hôtels pour touristes étrangers et par les compagnies maritimes sur les trajets entre le Japon et des pays étrangers. Les importations de lait condensé sucré (04.02-1) étaient autorisées uniquement lorsque les produits étaient destinés aux hôtels et aux navires. Le Groupe spécial a considéré qu'il en résultait une prohibition de fait des importations de lait évaporé et de lait condensé sucré sur le territoire japonais assujéti au régime douanier général. Il a rappelé une conclusion d'un précédent Groupe spécial selon laquelle "... les dispositions de l'article XI:2 c) i) ne peuvent justifier l'application d'une prohibition des importations" (paragraphe 5.1.3.1 ci-dessus) et il a estimé qu'elle était également applicable au cas présent.

5.3.1.3 Le Groupe spécial a remarqué que le lactosérum préparé (04.02-3), utilisé pour la fabrication de préparations de poudre de lait pour nourrissons, était assujéti au contingent pour importations diverses du Japon. Ce contingent unique reprenait des produits nombreux et variés. Le Groupe spécial a rappelé la disposition en matière de notification du dernier alinéa de l'article XI:2, dont il ressort qu'en vertu de l'article XI:2 c), seuls peuvent être appliqués les contingents qui définissent la quantité ou la valeur particulière de chaque produit contingenté (paragraphe 5.1.3.6 ci-dessus). Le Groupe spécial a estimé que des restrictions à l'importation rendues effectives par un contingent visant un "panier" de produits divers pour lesquels seule une valeur ou une quantité globale était annoncée ne pouvaient remplir les conditions imposées par l'article XI:2 c).

5.3.1.4 Le Groupe spécial a examiné la question de savoir si l'établissement d'un contingent planifié pour les produits repris dans la catégorie tarifaire lait et crème de lait préparés et conservés (04.02) remplirait les conditions imposées par l'article XI:2 c) i). Il s'est donc demandé si le lait frais destiné à la transformation et les produits préparés à partir de ce lait, en particulier le lait évaporé, le lait condensé sucré, le lait écrémé en poudre, le lait entier en poudre, le lactosérum préparé et le lactosérum en poudre, étaient des "produits similaires" au sens de l'article XI:2 c) i) (paragraphe 5.1.3.4 ci-dessus). Il a rappelé que des dispositions différentes étant établies en ce qui concerne les restrictions sur les produits similaires et les restrictions à l'importation des produits fabriqués à partir d'un produit similaire,

un produit sous sa forme originale et un produit transformé qui en provenait ne pouvaient pas être considérés comme des "produits similaires". Il a constaté que le lait et la crème de lait préparés et conservés n'étaient pas "similaires" au lait frais destiné à la transformation au sens de l'article XI:2 c) i), mais étaient fabriqués à partir du produit similaire. Il a cherché à déterminer si ces produits étaient visés par l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés", c'est-à-dire si ces produits du lait se trouvaient à un stade de transformation peu avancé et étaient encore périssables, concurrençaient directement le lait frais et tendraient, s'ils étaient importés librement, à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du lait frais, ainsi qu'il est indiqué dans la note interprétative à l'article XI:2 c). Il a noté que le lait frais en tant que tel entrerait rarement dans le commerce international en raison de son volume et de son caractère périssable, et était plutôt transformé, entre autres, en boîtes, poudres ou autres préparations de lait et de crème de lait, ce qui permettait de le transporter et de le stocker. Il a considéré que les difficultés concernant le transport au Japon d'un produit périssable étaient telles qu'il était hautement improbable que des importations d'un produit tel que le lait rendent inopérantes les mesures gouvernementales de restriction à la production de lait frais et que la limitation de ces importations soit nécessaire pour assurer l'application du programme du gouvernement. Par conséquent, bien qu'il ait considéré que certains de ces produits puissent remplir certaines des conditions qui en feraient des produits se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, qui pourraient directement concurrencer le lait frais pour la transformation et qui, s'ils étaient librement importés, tendraient à rendre inopérantes les mesures intérieures appliquées au lait frais, le Groupe spécial a constaté qu'aucun des produits considérés qui relevaient de la catégorie tarifaire 04.02 ne remplissaient toutes les conditions de l'article XI:2 c) i), en particulier pour ce qui concerne le caractère périssable.

5.3.2.1 Le Groupe spécial a examiné ensuite les restrictions appliquées aux fromages fondus (04.04 ex). Il a noté que les importations de ces fromages étaient assujetties à des contingents spéciaux qui en limitaient la fourniture à Okinawa et aux hôtels de touristes et navires. Il a considéré qu'il en résultait une prohibition de fait de l'importation de fromages fondus sur le territoire japonais assujetti au régime douanier général. Il a constaté que cette prohibition n'était pas autorisée au titre des dispositions de l'article XI:2 c) i) (paragraphe 5.1.3.1 ci-dessus).

5.3.2.2 Le Groupe spécial a examiné la question de savoir si, au cas où un contingent était établi pour permettre l'importation de fromages fondus sur le territoire japonais assujetti au régime douanier général, les autres conditions de l'article XI:2 c) i) seraient remplies. Il a considéré que selon la définition du "produit similaire" qui devait être appliquée en vertu de cette disposition (paragraphe 5.1.3.4 ci-dessus), les fromages fondus importés et le lait frais produit au Japon n'étaient pas des "produits similaires". Il a cherché à déterminer si les fromages fondus répondaient aux conditions établies par l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés", c'est-à-dire s'il s'agissait d'un produit se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssable, qui concurrençait directement le lait frais pour la transformation et qui, s'il était importé librement, tendrait à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation de lait frais. Les fromages fondus sont issus du mélange d'un ou plusieurs fromages naturels avec addition d'émulsifiants et souvent d'aromatisants et de colorants. C'est un produit qui n'est généralement pas destiné à subir un complément de transformation. Le Groupe spécial a également noté que les fromages fondus peuvent être stockés. Il a observé en outre que les importations de fromages naturels au Japon n'étaient pas assujetties à des restrictions quantitatives et que des quantités substantielles étaient effectivement importées. Les fromages naturels, principal ingrédient des fromages fondus, se trouvent à un stade de transformation moins avancé que les fromages fondus et sont plus susceptibles de concurrencer directement le lait frais destiné à la transformation. Le Groupe spécial a considéré que si les importations de fromages naturels ne rendaient pas inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du lait frais destiné à la transformation, les importations d'un produit plus transformé ne pouvaient pas être considérées comme ayant cet effet. Il a relevé en outre l'existence d'un contingent d'importation en franchise de droit au Japon de fromages naturels destinés à la production de fromages fondus. Il a

donc constaté que même si les importations de fromages fondus étaient autorisées sur le territoire japonais assujéti au régime douanier général, des restrictions sur ces importations ne répondraient pas aux conditions énoncées à l'article XI:2 c) i) du fait que les fromages de ce type ne sont pas des produits se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, qui concurrencent directement le lait frais et dont l'importation tendrait à rendre inopérante la restriction appliquée à l'importation du lait frais.

5.3.3 Le Groupe spécial a examiné les restrictions appliquées au lactose (ex 17.02). Il a noté que la restriction visait uniquement le lactose brut et il a rappelé l'argument du Japon selon lequel les restrictions à l'importation de ce produit étaient nécessaires du fait qu'il s'agissait d'un produit virtuellement identique au lactosérum en poudre, lequel relevait du contrôle des importations exercé par le monopole du LIPC. A cet égard, le Groupe spécial a rappelé ses constatations (paragraphe 5.2 ci-dessus). Il a également remarqué que le lactose n'était pas assujéti au contingent pour importations diverses et il a rappelé ses constatations concernant les restrictions en question (paragraphe 5.3.1.3 ci-dessus). Il a ensuite cherché à déterminer si l'établissement d'un contingent spécifique pour le lactose brut serait suffisant pour que les conditions imposées par l'article XI:2 c) i) soient remplies. Il a considéré que le lactose brut n'était pas "similaire" au lait frais destiné à la transformation au sens de cette disposition, mais était un sous-produit résultant de la production de fromages et d'autres produits laitiers. Comme il s'agissait d'un produit virtuellement impossible à distinguer du lactosérum en poudre examiné par le Groupe spécial au paragraphe 5.3.1.4 ci-dessus, le Groupe spécial a considéré que les constatations qu'il avait faites au sujet de ce dernier produit étaient également applicables au lactose brut.

5.3.4 Le Groupe spécial a examiné les restrictions appliquées aux préparations alimentaires non dénommées ni comprises ailleurs, contenant principalement des produits laitiers (ex 21.07). Il a noté que ces produits étaient également assujétis au contingent pour importations diverses et a rappelé ses constatations concernant lesdites restrictions (paragraphe 5.3.1.3 ci-dessus). Il a examiné ensuite la question de savoir si l'établissement d'un contingent spécifique pour ces préparations alimentaires à base de produits laitiers serait suffisant pour remplir les conditions imposées par l'article XI:2 c) i). Il a considéré que ces produits n'étaient pas "similaires" au lait frais destiné à la transformation, mais pouvaient être fabriqués à partir de lait frais ou d'autres produits laitiers. Il a donc cherché à déterminer si les préparations alimentaires à base de produits laitiers répondaient aux conditions établies par l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés", c'est-à-dire s'il s'agissait de produits se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, qui concurrençaient directement le lait frais et qui, s'ils étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du lait frais. Il a noté qu'un grand nombre de produits étaient repris dans cette catégorie globale, dont quelques-uns seulement étaient spécifiquement identifiés, par exemple, base de yoghourt congelé, poudres de glace de consommation, préparations de lait en poudre pour nourrissons. Pour que ce contingent remplisse les conditions imposées par l'article XI:2 c) i), il faudrait, selon le Groupe spécial, que tous les produits qui y sont repris remplissent lesdites conditions. Le Groupe spécial a remarqué que bon nombre des produits classés sous la position 21.07 étaient des préparations alimentaires prêtes à la consommation, qui différaient des produits ayant subi uniquement une transformation initiale. Il a donc constaté que les préparations alimentaires à base de produits laitiers examinées ne pouvaient pas toutes être considérées comme des produits se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, qui concurrençaient directement le lait frais destiné à la transformation et qui, s'ils étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à la production de lait frais.

5.3.5.1 Le Groupe spécial a examiné les faits et les arguments présentés au sujet des légumes à cosse secs (ex 07.05). Il a noté qu'au sens de l'article XI:2 c) i), les légumes à cosse secs importés étaient "similaires" à des légumes produits au Japon. Il est alors passé à l'examen de la question de savoir si une mesure gouvernementale visant à restreindre les quantités de légumes qui pouvaient être

produits ou commercialisés au Japon était en vigueur. Il a noté à cet égard l'application de la directive relative à la production planifiée de légumes à Hokkaido, qui concentre la quasi totalité de la production commerciale. Il a estimé que la limitation des superficies cultivées, même si elle réduisait effectivement les surfaces ensemencées, ne pouvait être considérée comme constituant en soi des restrictions à la production ou à la commercialisation, du fait que l'augmentation des rendements obtenue grâce à l'utilisation de variétés améliorées, de plus grandes quantités d'engrais ou à l'amélioration des autres facteurs de production pouvait entraîner un accroissement de la production même sur la superficie réduite. Il a rappelé en outre qu'un précédent Groupe spécial¹ avait également examiné l'application des mesures gouvernementales pour en évaluer l'efficacité. A cet égard, le Groupe spécial a noté qu'aucune pénalité ou imposition ne frappait les producteurs japonais dont les cultures dépassaient la superficie prise comme objectif, mais plutôt qu'un avantage ou une subvention pouvait leur être retirée. Il a considéré que le facteur important, comme il est indiqué dans l'historique de la rédaction de l'article XI:2 c) i), n'était pas les méthodes utilisées par les pouvoirs publics, mais l'efficacité desdites méthodes. Il a donc examiné l'efficacité des mesures prises par le Japon et constaté non seulement que les objectifs de réduction des superficies avaient été atteints et que la surface mise en culture avait été réduite, mais aussi que la quantité effectivement produite avait régressé depuis l'adoption de la directive de 1984. Il a examiné les arguments présentés par le Japon et par les Etats-Unis au sujet du niveau de la production qui aurait été atteint en l'absence de restrictions. Il a considéré que compte tenu du nombre de facteurs contradictoires qui affectaient la production passée et la production actuelle, y compris l'application de longue date de restrictions à l'importation, l'octroi de subventions ou de prêts à la production, l'évolution de la structure de la production agricole et l'amélioration des variétés, des méthodes de culture et des rendements, il était virtuellement impossible dans cette situation de déterminer objectivement quel aurait été le niveau de la production en l'absence de restrictions. Il a noté cependant le déclin constant de la production passée aussi bien à court terme qu'à long terme et il a constaté que les mesures prises par le Japon dans le passé avaient été efficaces sur le plan pratique pour restreindre la production. Sur cette base, il a considéré qu'il pouvait être raisonnablement présumé que les mesures actuelles étaient susceptibles de limiter effectivement la production.

5.3.5.2 Le Groupe spécial a examiné la question de savoir si les restrictions à l'importation des légumes à cosse secs pouvaient être considérées comme "nécessaires" pour assurer l'application des restrictions de la production. A cet égard, il a noté que les restrictions à la production appliquées par le Japon visaient toutes les catégories de légumes à cosse secs et que les divers légumes secs étaient substituables dans la principale forme sous laquelle ils sont consommés au Japon, à savoir la pâte de haricot sucrée. Il a donc estimé que les restrictions appliquées par le Japon pouvaient raisonnablement être considérées comme "nécessaires" aux termes de l'article XI:2 c) i).

5.3.5.3 Le Groupe spécial a examiné la question de savoir si le Japon remplissait les conditions du dernier alinéa de l'article XI:2 en ce qui concerne le maintien du rapport entre les importations et la production nationale que l'on pourrait raisonnablement espérer s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. Il a considéré que la charge de la preuve du maintien de ce rapport incombait au Japon et que cette preuve n'avait pas été fournie (paragraphe 5.1.3.7 ci-dessus).

¹Rapport du Groupe spécial du régime de la CEE concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes (IBDD, S25/112).

5.3.6.1 Le Groupe spécial a examiné les restrictions appliquées par le Japon à l'importation des amidons et féculés et de l'inuline (11.08). Il a noté que les amidons et féculés et l'inuline destinés à des usages spéciaux étaient assujettis au contingent pour importations diverses et il a rappelé la constatation qu'il a formulée à l'égard de ces restrictions (paragraphe 5.3.1.3 ci-dessus). Il a fait remarquer que les restrictions à l'importation visaient tous les amidons et féculés (sauf sous une forme modifiée) et l'inuline, et par conséquent, il a considéré que le "produit similaire" du Japon dans ce cas serait constitué de tous les amidons et féculés produits au Japon. Il a alors examiné la question de savoir si des mesures gouvernementales visant à restreindre la production de tous les produits frais pouvant être transformés en amidons et féculés étaient en vigueur. Il a constaté qu'il n'y avait de telles restrictions que pour les pommes de terre, les patates douces et les amidons et féculés de pommes de terre, qui représentaient une proportion mineure et en régression de la production totale d'amidons et féculés du Japon.

5.3.6.2 Le Groupe spécial a examiné le point de savoir si la limitation de la restriction à l'importation aux seuls amidons et féculés de pommes de terre et de patates douces, ou si la restriction de la production nationale à d'autres matières premières destinées à la transformation en amidons et féculés serait suffisante pour remplir les conditions imposées par l'article XI:2 c) i). Il s'est donc demandé si les amidons et féculés et l'inuline répondaient aux conditions imposées par l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés", c'est-à-dire s'il s'agissait de produits se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, qui concurrençaient directement le produit frais et qui, s'ils étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation des produits frais. En ce qui concerne le caractère périssable des produits, le Groupe spécial a noté que les amidons et féculés étaient un produit stable susceptible d'être stocké. Il a relevé en outre que les importations au Japon de matières premières à partir desquelles des amidons et féculés pouvaient être fabriqués, par exemple pommes de terre, maïs et manioc, n'étaient pas restreintes et que des quantités substantielles étaient effectivement importées en vue de cette fabrication. Il a estimé que si des restrictions à l'importation de ces produits frais n'étaient pas considérées comme nécessaires pour assurer l'application des restrictions à la production de pommes de terre et de patates douces, alors des restrictions à l'importation du produit transformé n'étaient pas nécessaires.

5.3.7 En ce qui concerne le glucose et les autres sucres (ex 17.02) et les préparations alimentaires non dénommées ailleurs, composées principalement de sucre (ex 21.07), le Groupe spécial a noté que ces produits étaient également assujettis au contingent pour importations diverses et il a rappelé la constatation qu'il a formulée plus haut à l'égard de ces restrictions (paragraphe 5.3.1.3 ci-dessus). Il a examiné en outre si l'établissement d'un contingent spécifique pour ces sucres et préparations alimentaires à base de sucre serait suffisant pour remplir les conditions imposées par l'article XI:2 c) 1). Il a noté qu'un grand nombre des produits étaient repris dans cette catégorie "panier" dont quelques-uns seulement étaient spécifiquement identifiés, par exemple la gomme à mâcher et les bases pour boissons. Il a noté également que certains des sucres en question pouvaient être produits à partir des amidons et féculés de pommes de terre, puis utilisés pour la production de préparations alimentaires à base de sucre. Compte tenu de ses constatations concernant les pommes de terre et les amidons et féculés (paragraphe 5.4.6 ci-dessus), le Groupe spécial a estimé que les produits considérés, qui provenaient de la transformation d'un produit transformé ne se trouvaient pas à un stade de transformation peu avancé et n'étaient pas encore périssables et que des restrictions à l'importation des produits transformés desdites catégories ne pouvaient pas être considérées comme nécessaires pour assurer l'application de la limitation de la production de pommes de terre et de patates douces.

5.3.8.1 En ce qui concerne les arachides (ex 12.01), le Groupe spécial a noté que les arachides produites au Japon et les arachides importées étaient identiques à tous égards et étaient par conséquent des produits similaires. Il a examiné les mesures appliquées par le Japon aux arachides pour déterminer si elles constituaient une mesure gouvernementale visant à restreindre les quantités d'arachides pouvant être produites ou écoulées. Il a noté à cet égard la directive adressée par le MAFF au Conseil de liaison

des principales préfectures productrices d'arachides au sujet de la limitation des superficies consacrées à cette culture. Il a estimé que la limitation des superficies plantées ne pouvait pas être considérée comme l'équivalent de restrictions à la production ou à la commercialisation s'il n'était pas démontré qu'elle produisait un tel effet. Un autre groupe spécial¹ avait également examiné l'application de mesures gouvernementales afin d'en évaluer l'efficacité. A cet égard, le Groupe spécial a noté qu'aucune pénalité ou imposition ne frappait les producteurs japonais qui avaient dépassé la superficie à cultiver prise comme objectif, mais plutôt la possibilité de bénéficier d'un avantage sous forme d'une subvention ou d'un prêt pouvait leur être retirée. Il a considéré que le facteur important, comme il était indiqué dans l'historique de la rédaction de l'article XI:2 c) i), n'était pas les méthodes utilisées pour restreindre la production mais, leur efficacité. Il a constaté en outre qu'il y avait de nombreux facteurs, dont l'application de longue date de restrictions à l'importation, l'octroi de subventions ou de prêts à la production, l'évolution de la structure de la production agricole et les variétés, les méthodes de culture et les rendements améliorés, qui affectaient la production passée et la production actuelle de façon souvent contradictoire, de sorte qu'il était pratiquement impossible de déterminer avec objectivité quel aurait été le niveau de la production en l'absence de restrictions. Le Groupe spécial a donc examiné la structure actuelle des quantités produites. Il a constaté que la production avait tendance à baisser à long terme et que sur la base du produit non décortiqué, elle avait encore décliné depuis le renforcement des mesures gouvernementales en 1984. Il a donc constaté que les mesures appliquées par le Japon dans le passé avaient été efficaces en pratique pour restreindre la quantité d'arachides produites ou commercialisées. Sur cette base, il a considéré que l'on pouvait raisonnablement présumer que les mesures actuelles concernant la production étaient susceptibles de la limiter effectivement.

5.3.8.2 Le Groupe a examiné la question de savoir si les restrictions à l'importation des arachides pouvait être considérée comme "nécessaires" pour assurer l'application des restrictions à la production. Il a noté que les arachides japonaises et les arachides importées étaient essentiellement identiques et parfaitement substituables les unes aux autres aux fins de leur utilisation. Il a observé en outre que la campagne de commercialisation des arachides japonaises n'était pas limitée à quelques semaines ou mois, mais couvrait essentiellement toute l'année. Il a considéré que l'absence de restrictions à l'importation des produits transformés contenant des arachides n'était pas pertinente pour cet examen. Il a constaté par conséquent que les restrictions appliquées par le Japon à l'importation des arachides ne peuvent être raisonnablement considérées comme "nécessaires" aux termes de l'article XI:2 c).

5.3.8.3 Le Groupe spécial a examiné la question de savoir si le Japon remplissait les conditions énoncées au dernier alinéa de l'article XI:2, concernant le maintien du rapport entre les importations et la production nationale que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. Il a considéré que la charge de la preuve du maintien de ce rapport incombait au Japon et que cette preuve n'avait pas été fournie (paragraphe 5.1.3.7 ci-dessus).

5.3.9 Le Groupe spécial a noté l'existence de restrictions quantitatives à l'importation des préparations et conserves de viande d'animaux de l'espèce bovine (ex 16.02). Il a relevé en outre que le Japon n'invoquait pas l'article XI:2 c) i) pour cette catégorie mais considérait que ces restrictions étaient nécessaires au fonctionnement du monopole d'importation de la viande de boeuf. Il a rappelé les

¹Rapport du Groupe spécial du régime de la CEE concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes (IBDD, S25/III).

constatations qu'il avait formulées à l'égard du paragraphe 5.2 ci-dessus et il a constaté que l'article XI:2 c) i) était applicable à ce produit. Il a observé que certaines préparations et conserves de viande de boeuf étaient assujetties au contingent pour importations diverses et il a rappelé sa constatation concernant ces restrictions (paragraphe 5.3.1.3 ci-dessus). Il a constaté en outre qu'il n'y avait aucune mesure gouvernementale ayant pour effet de restreindre la production de viande de boeuf au Japon.

5.3.10.1 Le Groupe spécial a examiné les restrictions appliquées aux purées et pâtes de fruit (ex 20.05), aux pulpes de fruits (ex 20.06) et à certains jus de fruit (ex 20.07). Il a observé que certaines purées et pâtes de fruits et jus de fruits étaient assujettis au contingent pour importations diverses (voir paragraphes 2.7.3 et 2.7.4). Il a rappelé la constatation qu'il avait faite précédemment au sujet de ces restrictions (paragraphe 5.1.3 ci-dessus).

5.3.10.2 Le Groupe spécial a noté également que les importations de jus non concentrés d'ananas, de raisin et de pomme faisaient l'objet d'un contingent spécial, ce qui avait pour résultat qu'on ne trouvait ces produits que dans les hôtels et sur les lignes aériennes et maritimes. Il a considéré que cela revenait en fait à prohiber d'une manière générale l'importation de ces types de jus sur le territoire douanier du Japon. Le Groupe spécial a estimé qu'une telle prohibition n'était pas permise par les dispositions de l'article XI:2 c) i) (cf. paragraphe 5.1.3.1 ci-dessus).

5.3.10.3 Le Groupe spécial a examiné ensuite si les restrictions à l'importation de produits à base de fruits qui prennent la forme de contingents planifiés étaient compatibles avec les dispositions de l'article XI:2 c) i). Il a noté que certaines mesures pouvaient affecter la production de certains fruits frais et éventuellement de jus de pomme. Il a considéré que les purées et pâtes de fruits, pulpes de fruits et jus de fruits importés n'étaient pas "similaires" au sens de l'article XI:2 c) i) aux fruits frais produits au Japon (paragraphe 5.1.3.4 ci-dessus). Le Groupe spécial a donc été amené à se demander si ces produits à base de fruits répondaient au critère correspondant à l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé", c'est-à-dire s'ils constituaient des produits se trouvant à un stade de transformation peu avancé et encore périssables qui concurrençaient directement les fruits frais et qui, s'ils étaient importés librement, rendraient inopérantes les restrictions intérieures sur les fruits frais. Le Groupe spécial a ensuite noté que les informations dont il disposait ne lui permettaient pas de savoir si tous les produits à base de fruits dont il s'agit étaient importés sous une forme périssable, mais il a observé que certains de ces produits n'étaient pas périssables, par exemple, les jus de fruits et les produits à base de fruits importés en boîtes. Le Groupe spécial a observé de plus que la grande masse des fruits frais produits au Japon était consommée à l'état frais et n'était pas transformée. Les importations au Japon de la plupart des fruits frais, y compris les pommes, les pêches, les raisins et les ananas, ne faisaient pas l'objet de restrictions quantitatives. Le commerce international des pommes, raisins et ananas frais était substantiel et l'éloignement des marchés ne paraissait pas faire obstacle à ce commerce. En fait, le Japon importait de grosses quantités d'ananas frais et certaines quantités, à vrai dire modestes, de raisins et de pommes à l'état frais. Les importations de pommes et d'ananas congelés se prêtant à une transformation plus poussée ne faisaient pas non plus l'objet de restrictions. Le Groupe spécial a considéré qu'étant donné la proportion de fruits frais japonais en cause, autres que les ananas, qui est consommée à l'état frais et mise sur le marché uniquement au moment de la récolte et immédiatement après, les produits transformés à base de fruits ne pouvaient pas être réputés concurrencer directement les fruits frais en dehors, éventuellement, de cette brève période. Or les restrictions japonaises à l'importation s'appliquent pendant toute l'année et pas seulement pendant la saison. Il est ainsi apparu au Groupe spécial que, vu la proportion de fruits frais japonais destinés à la transformation, l'absence de restrictions à l'importation de fruits frais et le fait que les fruits frais et les produits à base de fruits transformés n'ont pas le même usage, les restrictions quantitatives à l'importation des purées et pâtes de fruits, pulpes de fruits et jus de fruits susindiqués n'étaient pas nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la quantité de fruits frais qui peut être mise en vente ou produite.

5.3.11 Le Groupe spécial a ensuite examiné les faits et arguments présentés en ce qui concerne les préparations et conserves d'ananas (20.06 ex). Le Groupe spécial n'a pas considéré que les préparations et conserves d'ananas étaient "similaires" au sens de l'article XI:2 c) i), aux ananas frais (paragraphe 5.1.3.4 ci-dessus). Le Groupe a ainsi examiné si les préparations et conserves d'ananas répondaient aux critères énoncés dans l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé", c'est-à-dire s'il s'agissait d'un produit à un stade de transformation peu avancé et encore périssable, qui concurrençait directement les ananas frais et qui, s'il était importé librement, rendrait inopérante la restriction sur les ananas frais. A cet égard, le Groupe spécial a noté que le produit importé était essentiellement des ananas en boîtes. La mise en boîte des ananas permettait de les stocker pendant une durée considérable de sorte qu'ils cessaient d'être périssables au sens de la note interprétative de l'article XI:2 c) i). Le Groupe spécial a ensuite noté que les importations d'ananas frais et congelés n'étaient pas soumises à restriction et que des quantités substantielles d'ananas congelés étaient importées pour la conserverie. Le Groupe spécial a considéré que, si l'on présume que les importations d'ananas congelés destinés à l'industrie de la conserve ne rendent pas inopérantes les mesures intérieures relatives à la production d'ananas frais, l'importation d'ananas en boîtes, qui ont donc subi une ouvraison supplémentaire, ne peut pas non plus rendre inopérantes lesdites mesures. Le Groupe en a déduit que les restrictions à l'importation d'ananas en boîtes n'étaient pas nécessaires à l'application des mesures intérieures concernant les ananas frais.

5.3.12.1 Le Groupe spécial a examiné ensuite les restrictions appliquées au jus de tomate (20.07 ex), à la sauce tomate et au ketchup de tomate (21.04 ex). Il a noté que les objectifs de production fixés pour le jus de tomate, la sauce tomate et le ketchup étaient conçus pour faire respecter les restrictions à la production de tomates fraîches destinées à la transformation, au moyen des contrats conclus entre producteurs et transformateurs et des pénalités prévues pour expédition excédentaire de tomates fraîches. Le Groupe a considéré qu'étant donné la définition du "produit similaire" au sens de l'article XI:2 (voir paragraphe 5.1.3.4 ci-dessus), les tomates fraîches et ces produits transformés à base de tomate ne sont pas des produits similaires. Le Groupe a ensuite recherché si les restrictions à l'importation de jus de tomate, de sauce tomate et de ketchup pouvaient se justifier sur la base d'une limitation de la production de tomates fraîches destinées à la transformation, produit similaire à celui à partir duquel ils étaient fabriqués.

5.3.12.2 S'agissant du jus de tomate, le Groupe a noté que, bien que le produit japonais soit emballé à l'état frais et soit peut-être périssable, il n'était pas fait de distinction dans le contingent japonais entre le jus "emballé à l'état frais" et le jus importé sous une autre forme; en fait, le jus de tomate importé au Japon était le plus souvent du jus en boîte propre à être stocké. Le Groupe reconnaissait que le jus de tomate est un produit à un stade de transformation peu avancé qui peut concurrencer directement les tomates fraîches destinées à la transformation et qui, s'il était importé librement, risquait de rendre inopérantes les mesures gouvernementales concernant les tomates fraîches destinées à la transformation; toutefois, le Groupe a estimé que le jus de tomate en boîte qui constitue la grande masse des importations japonaises des jus de tomate n'était pas une denrée périssable.

5.3.12.3 En ce qui concerne la sauce tomate et le ketchup, le Groupe spécial a noté que ces produits peuvent rester longtemps en magasin quand ils sont stockés dans des conditions normales. De plus, si l'on considère la filière de production normale des produits à base de tomates, le jus de tomate, la pâte de tomate et le ketchup ne font pas normalement l'objet d'une transformation plus poussée, mais sont des produits prêts à être consommés. Le Groupe a observé que les importations de purée et de pâte de tomate (20.02 ex) qui sont également des produits transformés à base de tomates et qui sont utilisés fréquemment comme ingrédients dans la fabrication de la sauce tomate et du ketchup n'étaient pas assujetties à des restrictions. Le Groupe a considéré que, si des importations libres de ces produits, qui se trouvent à un stade de transformation peu avancé, n'étaient pas censées compromettre l'application des restrictions à la production intérieure des tomates fraîches destinées à la transformation, les importations de produits ayant subi une ouvraison plus poussée, tels que la sauce tomate et le ketchup

n'auraient pas non plus cet effet. Le Groupe spécial en a déduit que la sauce tomate et le ketchup de tomate ne sont pas des produits à un stade de transformation peu avancé et encore périssables, qui concurrencent directement les tomates fraîches et dont l'importation libre rendrait inopérantes les restrictions intérieures applicables aux tomates fraîches destinées à la transformation.

5.4 Autres questions soumises au Groupe spécial

5.4.1 Autres éléments "pertinents"

Le Groupe a noté qu'il est dit dans son mandat que "... pour l'examen de cette question, le Groupe spécial pourra tenir compte de tous les éléments pertinents et notamment du débat que le Conseil lui a consacré le 27 octobre 1986". Le Groupe a donc examiné le compte rendu du débat de cette réunion (C/M/202, pages 7-10) ainsi que les arguments du Japon concernant les pratiques d'autres pays, l'état des négociations multilatérales et les particularités de l'agriculture japonaise.

5.4.1.1 Le Groupe a reconnu que les restrictions quantitatives et autres obstacles aux échanges sont encore d'un usage répandu dans le commerce international des produits agricoles, mais a noté que seules quelques parties contractantes avaient justifié leurs restrictions au nom de l'article XI:2 c) i) et qu'une telle justification n'avait été contestée à ce jour que dans un seul cas. Le Groupe a noté que le Japon et d'autres parties contractantes avaient souvent qualifié cette disposition de rigide et restrictive.¹ En raison de la difficulté de satisfaire aux critères posés par la disposition en question, un certain nombre de parties contractantes avaient invoqué d'autres exceptions prévues dans l'Accord général ou avaient cherché à obtenir des dérogations. Dans ce contexte, le Groupe a relevé que le Japon avait, lors de son accession à l'Accord général, notifié ses restrictions à l'importation au titre de l'article XII, et après avoir cessé en 1963 d'invoquer cet article, avait notifié un certain nombre de restrictions résiduelles qui, depuis lors, avaient été progressivement réduites.

5.4.1.2 Le Groupe a relevé également qu'il est proposé de modifier l'article XI:2 à l'occasion des Négociations d'Uruguay et que, dans la Déclaration ministérielle de 1986, les participants aux Négociations d'Uruguay avaient pris l'engagement d'éliminer progressivement toutes les mesures restreignant ou faussant les échanges qui sont incompatibles avec les dispositions de l'Accord général ou des instruments négociés dans le cadre du GATT ou de les rendre conformes auxdites dispositions. Le Groupe a noté que, de l'avis général, ni cet engagement ni la modification éventuelle des dispositions de l'Accord général au cours des négociations ne réduiraient les droits et obligations des parties contractantes au titre de l'article XXIII de l'Accord général.

5.4.1.3 Le Groupe a rappelé que les Groupes spéciaux du GATT ont pour fonction d'aider les PARTIES CONTRACTANTES à prendre une décision au titre de l'article XXIII:2 et qu'aux termes de la Déclaration ministérielle de 1982 "il est entendu que les décisions [adoptées au cours de la procédure de règlement d'un différend] ne peuvent élargir ou réduire les droits et obligations prévus dans l'Accord général".² Par conséquent, ce qui est pertinent dans les conclusions d'un Groupe spécial, ce sont des constatations concernant la conformité des mesures examinées avec l'Accord général et

¹Voir AG/W/9/Rev.3, AG/W/14 et divers résumés des principaux points soulevés au cours des réunions du Comité.

²IBDD, S29/16

leurs effets sur les avantages résultant de l'Accord général. Ces avantages découlent, pour une part, des obligations assumées par le Japon au titre de l'Accord général. Le Groupe spécial en a déduit que les mesures prises par le Japon ne pouvaient être jugées d'une façon appropriée qu'au regard de ces obligations au titre de l'Accord général et non au regard des pratiques des autres pays; le Groupe ne considérait pas non plus comme approprié de préjuger les résultats des négociations multilatérales.

5.4.1.4 En ce qui concerne le rôle vital des 12 produits considérés dans l'agriculture japonaise et dans les économies régionales ainsi que leur arrière-plan social, politique et économique, le Groupe spécial - tout en étant conscient de leur importance dans le contexte japonais - a constaté que des groupes spéciaux antérieurs avaient établi que de telles circonstances ne sauraient justifier des restrictions à l'importation au titre de l'Accord général.¹ Toutefois, le Groupe spécial a tenu compte sur un point des circonstances particulières qui prévalent au Japon. Ce point concerne l'interprétation de l'expression "l'application de mesures gouvernementales" qui figure à l'article XI:2 c) i). Comme il a été dit au paragraphe 5.1.3.3 ci-dessus, le texte de cette disposition ne spécifie pas comment les restrictions à la production nationale ou à la vente sur le marché intérieur doivent être imposées, si ce n'est qu'elles doivent avoir un caractère gouvernemental et les travaux préparatoires donnent à penser que les auteurs de cette disposition étaient essentiellement préoccupés par l'efficacité des mesures. Le Groupe spécial avait éprouvé des difficultés au début de ses travaux pour établir la nature exacte des restrictions intérieures, mais le Japon a pleinement coopéré avec lui en lui fournissant les renseignements détaillés nécessaires, qui ont fait apparaître clairement que les mesures émanaient en fait du gouvernement. En ce qui concerne la méthode utilisée pour l'application de ces mesures, le Groupe spécial a constaté que la pratique des "directives administratives" jouait un rôle important. Considérant que cette pratique est un instrument traditionnel de la politique japonaise qui est fondée sur le consensus et la pression exercée par les pairs, le Groupe a décidé de fonder ses jugements sur l'efficacité des mesures en dépit du manque initial de transparence. Etant donné les caractéristiques particulières de la société japonaise, le Groupe spécial tient toutefois à souligner que l'approche qu'il a adoptée dans la présente affaire ne doit pas être interprétée comme un précédent pour d'autres affaires dans lesquelles la société en cause n'est pas adaptée à cette forme de politique suivie par les pouvoirs publics pour faire appliquer une mesure.

5.4.1.5 Le Groupe spécial en a déduit que les pratiques d'autres pays, l'existence de négociations multilatérales et les caractéristiques particulières de l'agriculture japonaise ne pouvaient pas en l'espèce être considérées comme des "éléments pertinents" dont il pourrait être tenu compte pour déterminer si les mesures prises par le Japon étaient conformes à ses obligations au titre de l'Accord général.

5.4.2 Articles X et XIII

Le Groupe spécial a noté que les Etats-Unis avaient, à titre subsidiaire, soutenu que le Japon avait aussi annulé ou compromis des avantages découlant des articles X:1, X:3 et XIII:3. Ces dispositions concernant l'administration de contingents qui peuvent être appliqués d'une façon compatible avec l'Accord général, le Groupe spécial ne voyait pas la nécessité de se prononcer sur ces points en ce qui concerne des restrictions quantitatives appliquées en contravention de l'Accord général.

¹Rapport du Groupe spécial des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong (IBDD, S30/145), paragraphe 27; et rapport du Groupe spécial sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs (IBDD, S31/121), paragraphe 44.

5.4.3 Avantages annulés ou compromis

Le Groupe spécial a été chargé expressément de formuler des "constatations ... en ce qui concerne le point de savoir si des avantages ont été annulés ou compromis ...". Le Japon a soutenu qu'il n'existait aucune preuve factuelle ou statistique que des avantages étaient effectivement annulés ou compromis pour des produits déterminés. A cet égard, le Groupe a noté ce qui suit: les PARTIES CONTRACTANTES ont décidé dans le Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends qu'une mesure incompatible avec l'Accord général est présumée annuler ou compromettre un avantage résultant dudit Accord.¹ Les PARTIES CONTRACTANTES sont convenues dans deux affaires précédentes² que l'article XI protège les perspectives quant aux conditions de concurrence, et non quant aux volumes qui seront exportés, et qu'en conséquence il n'est pas possible avec des arguments tirés du volume des exportations de faire tomber la présomption selon laquelle une mesure incompatible avec l'article XI annule ou compromet un avantage.

6. CONCLUSIONS

6.1 A la lumière des constatations énoncées aux paragraphes 5.1 à 5.4 ci-dessus, le Groupe spécial est parvenu aux conclusions ci-après sur les restrictions à l'importation appliquées par le Japon aux produits agricoles qui font l'objet de la plainte.

6.2 L'article XI:1 de l'Accord général prévoit l'élimination de toutes les restrictions à l'importation, y compris celles qui sont appliquées "au moyen de contingents" et celles qui le sont au moyen d'opérations de commerce d'Etat (paragraphe 5.2 ci-dessus). L'article XX d) de l'Accord général permet les mesures nécessaires à l'exercice d'un monopole d'importation, mais non les mesures appliquées par de tels monopoles d'une façon incompatible avec les autres dispositions de l'Accord général. Le Groupe spécial en déduit que les restrictions à l'importation appliquées par le Japon sont incompatibles avec l'article XI:1 de l'Accord général, indépendamment du point de savoir si elles sont appliquées au moyen de contingents ou d'opérations relevant d'un monopole d'importation.

6.3 L'article XI:2 c) prévoit plusieurs exceptions à la prohibition générale des restrictions quantitatives à l'importation des produits de l'agriculture ou des pêches. L'alinéa i) de cette disposition permet, entre autres, des restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite. Pour empêcher que cette disposition ne soit utilisée pour appliquer des restrictions à l'importation qui auraient pour effet d'accroître la production intérieure de produits agricoles ou de protéger les industries nationales qui transforment ces produits, l'article XI:2 c) i) impose plusieurs conditions rigoureuses. Le Groupe spécial a examiné les restrictions en question à la lumière de ces conditions et a conclu ce qui suit.

¹Annexe du Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (IBDD, S26/237, paragraphe 5).

²Rapport du Groupe spécial des taxes appliquées par les Etats-Unis sur le pétrole et certains produits d'importation (L/6175); et rapport du Groupe spécial sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs (IBDD, S31/102).

6.4 Le Groupe spécial note que l'article XI:2 c) i) ne permet pas une prohibition des importations, mais seulement des restrictions à l'importation. Or il constate que le Japon applique en fait une prohibition générale à l'importation de lait évaporé (04.02 ex), de lait concentré sucré (04.02 ex), de fromages fondus (04.04 ex) et de certain jus de fruits non concentrés (20.07 ex) sur son territoire douanier. Le Groupe spécial conclut que ces prohibitions appliquées par le Japon sont contraires à l'article XI.

6.5 Le Groupe note que l'article XI:2 c) i) exige qu'on soit en présence d'une mesure gouvernementale qui restreint la production nationale. A cet égard, le Groupe rappelle qu'il a constaté que la production japonaise des amidons et féculs de toutes espèces ou de leurs matières premières n'est pas soumise à des restrictions alors que l'importation du produit similaire est assujettie à des restrictions. Le Groupe rappelle aussi que le Japon n'a fourni aucune preuve qu'il existe des mesures gouvernementales qui auraient pour effet de restreindre la production japonaise de viande de boeuf. Le Groupe spécial en conclut que les restrictions japonaises à l'importation des amidons, féculs et inuline (11.08) et des préparations et conserves de viande bovine (16.02 ex) ne sont pas justifiées au titre de l'article XI:2 c) i).

6.6 Le Groupe spécial note que l'article XI:2 c) i) permet des restrictions non seulement sur les produits frais mais aussi sur les produits transformés de l'agriculture et des pêches qui en sont à un stade de transformation peu avancé et sont encore périssables, qui concurrencent directement le produit frais et qui, s'ils étaient importés librement, rendraient inopérantes les restrictions sur le produit frais. Il conclut, sur la base des constatations ci-dessus, que les restrictions à l'importation appliquées par le Japon aux produits ci-après ne remplissent pas la totalité de ces conditions et par conséquent ne sont pas justifiées au regard de l'article XI:2 c) i): lait et crème de lait préparés ou conservés (04.02), fromages fondus (04.04 ex), amidons, féculs et inuline (11.08), glucose, lactose et autres sucres et sirops (17.02 ex), ananas préparés ou conservés (20.06 ex), certain jus de fruits et jus de tomate (20.07 ex), ketchup de tomate et sauce tomate (21.04), et certaines préparations alimentaires non dénommées ailleurs, consistant principalement en lait ou en sucre (21.07 ex).

6.7 Le Groupe spécial observe que les restrictions à l'importation appliquées au titre de l'article XI:2 c) i) ne peuvent aller au-delà de ce qui est "nécessaire" pour l'application de la mesure gouvernementale intérieure concernée. En conséquence, de telles restrictions ne sont normalement pas justifiées si elles sont appliquées à des importations pendant une partie de l'année où le produit d'origine nationale n'est pas offert sur le marché intérieur (paragraphe 5.1.3.5 ci-dessus). Le Groupe spécial considère en outre qu'une restriction à l'importation d'un produit transformé ne peut pas, d'une façon générale, être considérée comme nécessaire si l'importation du produit sous des formes plus directement concurrentielles, c'est-à-dire le produit frais (quand c'est économiquement faisable) ou des produits à un stade de transformation peu avancé fabriqués à partir du produit frais n'est pas elle aussi assujettie à des restrictions. Pour ces raisons et à la lumière des constatations énoncées au paragraphe 5.3.10 ci-dessus, le Groupe spécial conclut que les restrictions japonaises à l'importation de purées et pâtes de fruits (20.05 ex), de pulpes de fruits préparées ou conservées (20.06 ex), et de certain jus de fruits (20.07 ex) ne sont pas justifiées au regard de l'article XI:2 c) i).

6.8 Le Groupe spécial rappelle qu'aux termes du dernier alinéa de l'article XI:2 c) la partie contractante qui applique une restriction à l'importation est tenue de publier le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée. Cette règle implique qu'en vertu de l'article XI:2 c) seuls peuvent être appliqués les contingents qui définissent le volume ou la valeur de chaque produit contingenté. Le Groupe spécial constate que le contingent d'importation "divers" appliqué par le Japon ne permet pas d'identifier le volume ou la valeur des importations permises pour chaque produit qui entre dans le contingent. Le Groupe en conclut que les restrictions à l'importation appliquées par le Japon au moyen du contingent d'importation "divers" aux produits suivants: lactosérum en poudre préparé (04.02 ex), amidons, féculs et inulines à usage

spécial (11.08 ex), certaines préparations et conserves contenant de la viande bovine (16.02 ex), lactose, glucose et autres sucres et sirops de sucre (17.02 ex), certaines purées et pâtes de fruits (20.05 ex), certains jus de fruits (20.07 ex) et des préparations alimentaires non dénommées ailleurs, consistant principalement en produits laitiers ou en sucre (21.07 ex), ne sont pas justifiées au regard des dispositions de l'article XI:2 c).

6.9 Le Groupe spécial observe que l'article XI:2 exige aussi que les restrictions appliquées ne soient pas telles qu'elles réduisent le niveau des importations par rapport à la production nationale au-dessous de la proportion à laquelle on s'attendrait en l'absence de restrictions. Le Groupe note que la charge de la preuve qu'une telle proportion a été maintenue pèse en principe sur le pays qui se prévaut de l'exception à l'Accord général et qu'en l'espèce le Japon ne peut apporter cette preuve en ce qui concerne ses restrictions à l'importation de légumes à cosse secs (07.05 ex) et d'arachides (12.01 ex). Le Groupe conclut toutefois que les restrictions à l'importation appliquées par le Japon à ces deux produits sont autrement justifiées au titre des dispositions de l'article XI:2 c i).

6.10 Sur la base des conclusions ci-dessus, le Groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent que le Japon élimine ou mette en conformité avec les dispositions de l'Accord général les restrictions quantitatives qu'il applique à l'importation des produits qui font l'objet de cette plainte.