

En réponse au projet de réforme de la Commission Européenne

PROPOSITIONS ALTERNATIVES POUR UNE REFORME DURABLE ET SOLIDAIRE DU REGIME SUCRIER EUROPEEN

juin 2005

CONTACT : PF Agricultures durables et solidaires
CFSI - 32 rue Le Peletier - 75009 Paris
Tél. : + 33 1 44 83 63 42 - E.mail : plate-forme@agricultures-durables-solidaires.org
Site web : www.agricultures-durables-solidaires.org

Résumé : converger pour une réforme du régime sucrier européen durable et solidaire

La plate-forme pour des agricultures durables et solidaires réunit des organisations de paysans et de ruraux, de solidarité internationale, d'environnementalistes et de consommateurs. Dénonçant la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) intervenue en juin 2003, ces organisations proposent une alternative fondée sur la reconnaissance de la souveraineté alimentaire et la promotion de modes de production durables. L'objectif de leur travail commun est de faire valoir leurs idées dans les enceintes nationales, européennes et internationales concernées.

C'est dans cette perspective qu'intervient ce travail commun sur la réforme du régime sucrier européen, régime ayant échappé depuis 1968 à toute réforme. Ce 22 juin 2005, la Commission européenne présente au Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne ses propositions de réforme. Le rapport ci-joint a été conçu comme un outil visant à permettre une meilleure compréhension des vastes enjeux entourant cette réforme, et **comme un support pour débattre et affiner des propositions alternatives à celles envisagées par la Commission.**

Ce rapport met en perspective le fonctionnement actuel d'un régime alliant forte protection des producteurs européens et accords d'importations préférentiels avec certains pays en développement. Nous verrons que ce régime est actuellement sous contrainte à la fois à l'intérieur de l'Union européenne et à l'extérieur.

Une fois le caractère indispensable de la réforme reconnu, il convient d'analyser les différentes options envisagées : statu quo, libéralisation, mise en place de quotas fixes ou baisse des prix. Tandis que la Commission européenne privilégie la dernière piste, à savoir la baisse des prix (ses propositions sont reprises dans ce rapport), les pays en développement, qu'ils appartiennent au groupe « Afrique, Caraïbes, Pacifique » ou « Pays les moins avancés », et les membres de la plate-forme pour des agricultures durables et solidaires sont favorables à une option proche de la mise en place d'outils de maîtrise comme les quotas fixes, à la fois pour la production européenne et les importations.

Du fait de la diversité des intérêts concernés par cette réforme, un tour d'horizon des principales forces en présence permet d'anticiper les positions que vont tenter de défendre les Etats mais également celles des groupes d'influence intervenant dans les négociations à venir. Producteurs, transformateurs, Etats, organisations de solidarité internationale... ; tous ces acteurs, en Europe et dans d'autres pays du monde se préoccupent des impacts de la réforme sur leur activité ou celle de leurs partenaires.

Dans la dernière partie sont exposées les propositions des organisations membres de la plateforme pour des agricultures durables et solidaires. De plus en plus de partenaires se retrouvent sur ce projet. Nous invitons toutes les organisations destinataires de ce rapport à l'utiliser comme base de discussion afin de défendre et de construire un nouveau régime sucrier européen. C'est en réaffirmant la nécessité d'une régulation du marché communautaire mise en œuvre grâce à des outils de maîtrise et de répartition de la production que l'on élaborera une réforme bénéficiant à la fois à une agriculture durable en Europe et au développement durable des pays les plus pauvres de la planète.

TABLE DES MATIERES

I.	EN ROUTE VERS UNE REFORME NECESSAIRE	5
1.	Les contraintes internes	6
1.1	Un coût économique important.....	6
1.2	... qui apparaît, dans les circonstances actuelles, bien difficilement justifiable.....	8
2.	Les contraintes externes	9
2.1	Les engagements de l'Union européenne dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).....	10
2.2	L'incidence du programme « Tout sauf les armes »	12
2.3	Du fait d'un bilan plutôt mitigé, les accords préférentiels, dans leur forme actuelle, sont également remis en question.....	13
II.	LES DIFFERENTES OPTIONS DE REFORME PROPOSEES PAR LA COMMISSION EUROPEENNE DES 2003	15
1.	Les options de réforme envisageables.....	15
1.1	Statu quo.....	15
1.2	Libéralisation totale du marché européen.....	15
1.3	Retour à des quotas fixes	16
1.4	Baisse des prix	16
2.	L'option retenue par la Commission européenne	16
➤	Présentation des grands traits du projet de réforme présenté par la Commission européenne le 22 juin.....	17
III.	ETAT DES LIEUX DES FORCES EN PRESENCE.....	19
1.	Les professionnels du secteur	19
1.1	Les producteurs européens inquiets, entre course à la compétitivité et objectifs de solidarité.....	19
1.2	Le Comité européen des industries utilisatrices de sucre ne croit pas à un bouleversement du marché européen	20
1.3	Les transformateurs se réjouissent de la proposition de la Commission européenne.....	21
2.	Les différents Etats concernés	22
2.1	Les Etats membres de l'UE, inquiets et divisés.....	22
2.2	Les Etats d'Afrique, Caraïbes, Pacifique, sont préoccupés par les conséquences graves que pourrait avoir la réforme sur leurs économies.....	23
2.3	Les Pays les Moins Avancés demandent le maintien des quotas tarifaires à l'importation.....	25
2.4	Les principaux exportateurs (Brésil, Thaïlande, Australie), en croisade contre la régulation du marché européen.....	26
3.	Le Parlement européen propose une alternative.....	26
4.	La société civile.....	28
4.1	Différentes études examinent les impacts de la réforme sur les pays du sud concernés	28
4.2	Pour les organisations de solidarité internationale européennes, la réforme ne répond pas aux enjeux de développement durable31	

IV. LA POSITION DE LA PLATE-FORME POUR UNE REFORME VERS UNE OCM SUCRE DURABLE ET SOLIDAIRE	33
1. Les principes de la plate-forme pour des agricultures durables et solidaires.....	33
2. Quelle réforme de l'OCM sucre ?.....	33
2.1 Durabilité.....	33
2.2 Prix et production.....	33
2.3 Exportations	34
2.4 Accès au marché européen.....	35
2.5 La question des bio-carburants	35

Introduction

La Politique Agricole Commune (PAC), avec ses 44 milliards d'euros de budget annuel, est un véritable enjeu de société pour l'Union européenne, et non plus une politique concernant les seuls agriculteurs. Créée dans les années 1960 pour répondre à des enjeux de sécurité alimentaire (quantitative), elle a largement atteint son objectif, dépassant même toutes les attentes en faisant de l'Union européenne à 15 le deuxième exportateur mondial (la situation ne change pas pour l'UE-25) de produits agricoles.

Au fil de cette évolution, à laquelle ont tenté de répondre plusieurs réformes, la PAC a suscité de nombreux débats, notamment sur le renouvellement de ses objectifs. La satisfaction quantitative de la demande de produits alimentaires en Europe étant en effet désormais garantie (par la production locale ou par les importations), les attentes sont devenues principalement qualitatives : préservation de l'environnement, aménagement du territoire, qualités gustatives des produits et solidarité avec les pays en développement. Si sur le principe, ces objectifs semblent faire l'unanimité, les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre sont âprement débattues.

Pour les organisations membres de la *Plate-forme pour des agricultures durables et solidaires*, où que l'on soit dans le monde, le marché libre à lui seul ne peut répondre aux attentes citoyennes concernant la multifonctionnalité de l'agriculture. Sa régulation est indispensable pour assurer la sécurité alimentaire dans les pays en développement et pour maintenir de nombreux producteurs équitablement répartis sur le territoire européen. C'est la raison pour laquelle la réforme de la PAC adoptée en juin 2003, visant à faire tendre les prix européens vers ceux du marché mondial et à verser en compensation aux agriculteurs des primes dites « découplées » de leur production, ne peut pas répondre aux enjeux de développement durable liés à l'agriculture et à l'alimentation.

Or cette réforme, comme toutes celles qu'a connues la PAC depuis ses débuts, n'a pas concerné la production sucrière. Cela s'explique par la complexité particulière de ce secteur, qui allie forte protection des producteurs européens (protection aux frontières, quotas de production et prix rémunérateurs) et accords d'importations préférentielles en provenance de pays en développement.

Aujourd'hui, cette imperméabilité aux réformes ne peut plus se justifier : les engagements de l'Union européenne dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce ou vis-à-vis des Pays les Moins Avancés (PMA), ainsi que les critiques dénonçant la mauvaise répartition de la production au niveau européen rendent nécessaire une remise à plat du système.

Doit-il s'agir de l'aligner sur la réforme de Juin 2003, comme le propose la Commission européenne dans sa communication au Conseil des ministres de l'agriculture du 22 juin 2005 ? Ou bien est-ce l'occasion de démontrer que la régulation du marché européen peut être favorable aux producteurs ici et dans les pays en développement, sans porter préjudice aux consommateurs finaux ?

I. EN ROUTE VERS UNE REFORME NECESSAIRE

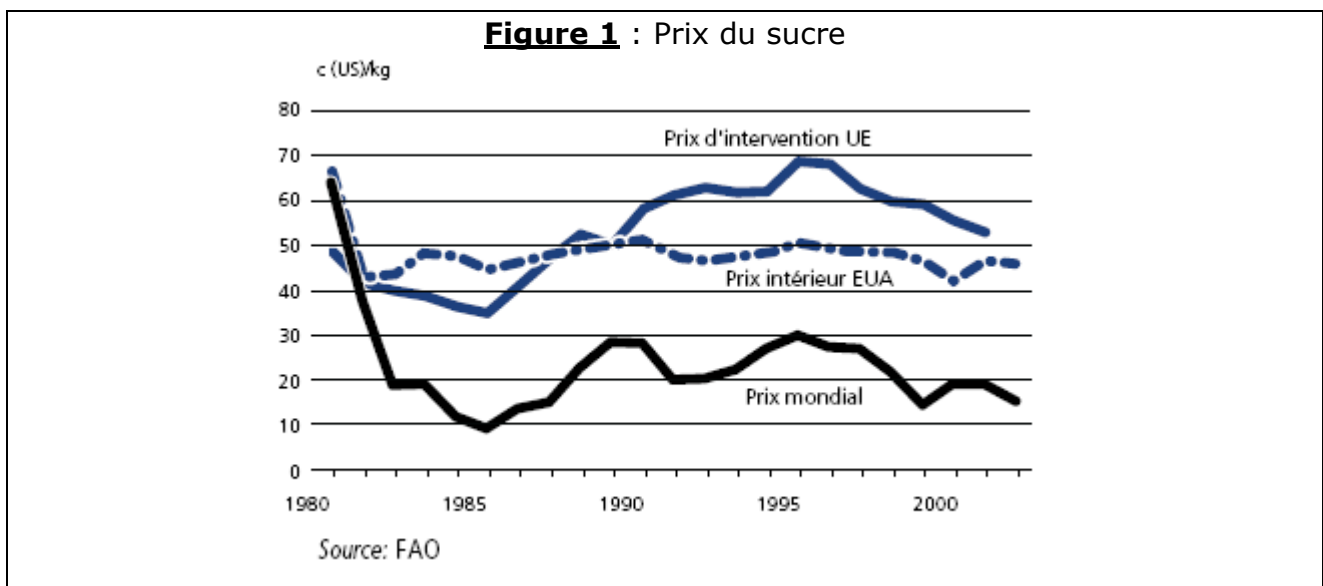
Lors de sa mise en place, dans le courant des années 1960, la Politique Agricole Commune était avant tout une politique de prix et de marchés, reposant sur un certain nombre d'instruments tels que les organisations communes de marché, le fonds européen d'orientation et de garanties agricoles, etc.

Qu'est-ce qu'une organisation commune de marché (OCM) ?

Une OCM est constituée par un ensemble structuré et cohérent de mécanismes, dont l'objet est de régler la politique des prix et des marchés d'un ensemble de produits agricoles de base et de produits de première transformation. Ces mécanismes, qui présentent une grande diversité d'une OCM à l'autre (la PAC compte 18 OCM), reposent sur un système de prix communs, un régime de soutien, des mesures d'intervention pour soutenir les prix sur le marché communautaire, ainsi qu'un dispositif régissant les échanges avec les pays tiers.

Dans le cas de l'OCM « sucre », créée en 1968, la régulation du marché est particulièrement forte, alliant :

- Un système de quotas de production, avec versement d'un prix garanti pour la production correspondant à la consommation européenne (sucre A) et pour du sucre en grande partie exporté sur le marché mondial grâce à des financements assurés par les producteurs eux-mêmes (sucre B). Le sucre excédentaire (dit "sucre C") est vendu sur le marché mondial, et payé aux producteurs de betteraves au prix mondial (en moyenne trois fois inférieur au cours européen, voir figure 1).



- Une protection aux frontières importante, pour protéger le marché européen des importations à bas prix d'autres pays.

- Des accords d'importation préférentiels (sucre de canne brut du « Protocole sucre ») bénéficiant à 19 pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) et à l'Inde, au prix intérieur européen, pour une quantité en partie fixe et en partie négociée chaque année. Ce sucre est ensuite réexporté en sucre raffiné hors de l'UE grâce à des subventions versées par le budget européen.
- Un quota d'importation de sucre de canne brut avec des droits de douane réduits, bénéficiant essentiellement au Brésil et à Cuba.
- Des importations sans quota tarifaire des pays des Balkans, notamment de Serbie (minimum de 150 000 tonnes mais potentiel jusqu'à 900 000 tonnes).

Le maintien de ce système apparaît aujourd'hui impossible. Ainsi, comme toutes les réformes de la PAC adoptées depuis les années 1980, celle de l'organisation commune de marché du sucre le sera sous la pression conjuguée de contraintes internes (budgétaires), et externes (dans le cadre des négociations internationales concernant le commerce des produits agricoles).

1. Les contraintes internes

1.1 Un coût économique important...

La Politique Agricole Commune est généralement dénoncée comme une politique excessivement coûteuse au regard à la fois du budget de l'Union européenne et de la part de la population active européenne qu'elle concerne. Si ces arguments sont discutables (nous défendons une PAC qui bénéficie non seulement aux agriculteurs mais bien à l'ensemble de la société européenne), les critiques concernant le coût du régime sucrier sont bien spécifiques dans la mesure où l'essentiel de ses dépenses finance des exportations et ré-exportations qui contribuent à la baisse des prix sur le marché mondial.

- *Coût budgétaire*

A la différence de ce qui peut être le cas dans d'autres productions, le fonctionnement de l'organisation commune de marché du sucre repose en grande partie sur l'autofinancement, grâce à la garantie de prix rémunérateurs par la protection aux frontières de l'Union et le contingentement de la production. Cet autofinancement joue pour la production entrant dans les quotas A et B. D'autres dépenses, liées aux exportations, pèsent directement sur le budget de l'UE :

- les subventions sur les exportations de sucre importé dans le cadre des accords préférentiels avec les pays ACP et l'Inde (entre 600 et 800 millions d'euros selon les sources),
- les aides à l'écoulement du sucre brut des DOM,
- les aides à l'industrie du raffinage,
- les aides à l'industrie chimique.

Au final, les cotisations des producteurs (environ 800 millions d'euros) ne représentent environ que la moitié des dépenses communautaires affectées aux exportations de sucre excédentaire. **Le coût annuel des exportations de sucre excédentaire pour le budget communautaire en l'an 2000 représentait ainsi 800 millions €,**

c'est-à-dire le coût total des exportations de sucre excédentaire (environ 1.600 millions €), moins les cotisations à la production (800 millions)¹.

A savoir :

Ces dépenses du budget communautaire étant liées pour beaucoup au régime préférentiel accordé aux pays ACP, on pourrait aussi considérer qu'elles ressortent davantage de la politique de développement communautaire que de la PAC.

- Coût pour le consommateur

Outre les coûts imputés au budget communautaire, le coût de la politique sucrière pour le consommateur européen est souvent pointé du doigt par ses détracteurs, tant européens qu'extra-européens : ils soutiennent que le consommateur paye son sucre trois fois plus cher que s'il pouvait se fournir sur le marché mondial (ce chiffre ayant tendance à fluctuer en fonction des années).

Cette situation résulte de plusieurs facteurs :

- ▷ La **fixation** de prix intérieurs européens à un niveau nettement supérieur au cours mondial (rapport de 1 à 3 environ) ;
- ▷ La **concentration** importante et croissante du secteur, qui s'explique par le fait que les quotas empêchant l'augmentation de la production, le seul moyen pour les industries du sucre d'augmenter leurs profits est de racheter leurs concurrentes. L'OCM favorise ainsi la formation de cartels et les abus de position dominante. La moitié des quotas de l'Union européenne est détenue par 5 entreprises seulement. En Autriche, au Danemark, en Finlande, au Portugal, en Suède, en Grande Bretagne, en Grèce et en Irlande, il n'existe qu'une seule firme sucrière. En Allemagne, Sudzucker représente 41 % du marché national, Tirlmont en Belgique 71 %, et Az Ebro Agrícolas 80 % en Espagne. Selon les industries du Sucre, leurs profits ne dépasseraient pas 10%, mais selon la banque d'investissement ABN-AMRO, ces profits s'élèvent au minimum à 28 %² ;
- ▷ **La faible élasticité de la demande de sucre**, qui autorise les transformateurs à répercuter leurs cotisations à la production sur les consommateurs, qu'elles financent l'exportation d'une partie de leur production (800 millions d'euros, selon la Cour des comptes) ou bien encore les coûts de stockage (30 millions d'Euros en 1995-2000³).

Cependant, **ce surcoût pour le consommateur européen doit être nuancé**. Notamment, il faut bien distinguer entre consommateurs intermédiaires (industries agro-alimentaires principalement), et consommateurs finaux (citoyens européens lambda). En effet, pour l'essentiel, le sucre est utilisé dans des produits transformés, dont le prix pour le consommateur final n'est pas plus élevé dans l'UE que dans le reste du

¹ Rapport de la cour des comptes européenne.

² « *A sweeter future ? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in Southern Africa* », Oxfam Briefing paper n°70, Oxfam International, novembre 2004.

³ le stock moyen de la période 1995 – 2000 était d'environ 2 millions de tonnes de sucre blanc (14 % de la production au titre des quotas), avec un coût annuel du stockage évalué par la Commission à 20 € par tonne. Considérant que la Commission a établi à 3 % (environ 0,4 million de tonnes) le minimum nécessaire afin de couvrir les pénuries imprévues, les coûts de stockage des stocks superflus s'élèvent ainsi à de plus de 30 millions €, supportés par les consommateurs.

monde. De plus, le régime sucrier assure une stabilité des prix sur le marché européen, bénéfique pour le consommateur (intermédiaire ou final), ce qui n'est pas le cas du marché mondial. Enfin, le consommateur européen a un pouvoir d'achat supérieur au pouvoir d'achat mondial, et le sucre ne représente que 1,5 % des dépenses alimentaires en Europe. Rappelons également que sur le plan sanitaire, la consommation de sucre est jugée excessive : une réduction supplémentaire du prix du sucre pourrait être un pas supplémentaire vers le renforcement de l'obésité !

1.2 ... qui apparaît, dans les circonstances actuelles, bien difficilement justifiable

Pour les organisations membres de la plate-forme pour des agricultures durables et solidaires, ce n'est pas tant le coût de la PAC qu'il faut examiner, mais bien son rapport coûts / avantages. En effet, l'agriculture et l'alimentation sont fondamentales pour l'être humain et son environnement ; cela justifie donc en principe l'intervention publique dans ces domaines. Mais cette intervention doit répondre aux attentes de la société, c'est la condition pour que celle-ci accepte de porter son poids financier.

Il nous semble que ce n'est pas le cas, à l'heure actuelle, du régime sucrier européen.

- Une répartition du soutien inéquitable, en France particulièrement

➤ Au niveau intersectoriel

L'OCM du sucre ne profite qu'à un nombre relativement peu élevé d'exploitants agricoles, les producteurs de betterave ne constituant que 4 % des producteurs agricoles européens. Elle leur garantit un revenu d'un niveau largement supérieur à celui des principales autres cultures. Les données d'Eurostat indiquent ainsi que la valeur ajoutée brute par hectare de betterave à sucre est six fois et demie supérieure à celle des céréales, et trois fois supérieure si l'on y ajoute les aides à la production céréalière.

➤ Au niveau intra-sectoriel

Les quotas de production étant attribués aux sucreries, leur répartition entre les planteurs de betterave est, selon les usines, peu transparente. La rente de situation constituée par l'OCM sucre bénéficie principalement à un nombre limité de gros exploitants de betterave et de producteurs de sucre, qui constitue un lobby suffisamment puissant pour avoir réussi à bloquer toute tentative de réforme du secteur. En Grande-Bretagne, les grandes exploitations de betterave de plus de 50 hectares qui représentent environ 7% de toutes les exploitations captent ainsi 30% des soutiens à la production. Il faut toutefois se garder d'en conclure hâtivement que ce système n'a pas d'intérêt : pour les petits producteurs qui en bénéficient, l'OCM sucre garantit des prix élevés rémunérateurs, offrant ainsi une source complémentaire de revenu non négligeable. Enfin, la question de la répartition des quotas ne se pose pas de la même façon dans les différents pays membres de l'UE.

➤ Au niveau interrégional

L'attribution des quotas par pays permet le maintien d'une production betteravière dans des zones moins favorables à cette production, comme la Finlande ou l'Italie. Si la répartition des quotas n'est pas égalitaire entre les pays, on ne peut affirmer qu'elle pénalise les régions les plus défavorisées.

- Nuisances environnementales

Depuis l'introduction de l'OCM en 1968, le secteur s'est caractérisé par une augmentation des rendements, due à l'amélioration des techniques agricoles et des variétés de semences, à la mécanisation, à l'emploi de variétés et d'herbicides plus performants, et au système de prix garantis à un niveau élevé.

La production de betterave constitue dans des conditions normales une excellente tête de rotation, et possède des avantages agronomiques incontestables. Mais la garantie de prix élevés a pu justifier le maintien d'une production de sucre dans des régions naturellement peu propices à cette culture, notamment dans certaines régions du Sud de l'Europe où les besoins en eau de la betterave à sucre ne sont satisfaits que par une pression excessive sur les ressources. De plus, cette production est dans certains cas fortement consommatrice d'intrants chimiques : ainsi en Grande-Bretagne notamment, elle consomme 50% de plus de pesticides que la production de céréales. Enfin, dans certains pays en développement bénéficiant d'un accès préférentiel au marché européen, l'exploitation intensive de la canne à sucre a pu avoir des effets désastreux pour les sols (érosion) ou la forêt (déforestation)⁴.

- Une prise en compte insuffisante des conséquences de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale

L'élargissement de l'UE du 1^{er} mai 2004 a agrandi le marché intérieur et a également accru le volume de production et d'exportation. En effet, le principal pays producteur est-européen, la Pologne, produit environ 1,5 million de tonnes de sucre par an⁵. Même si elle limite actuellement ses exportations subventionnées à environ 150.000 tonnes, celles-ci viendront probablement s'ajouter à l'excédent sucrier global de l'UE et renforcer à la fois la contrainte budgétaire et la contrainte de respect des engagements commerciaux internationaux.

2. Les contraintes externes

Le haut degré de protection dont bénéficient les producteurs européens par rapport à l'extérieur, n'empêche pas l'Union européenne d'être un acteur majeur du marché mondial de sucre : l'UE à 25 importe 2 millions de tonnes de sucre, et en exporte 5 à 6 millions.

Outre celles financées par les producteurs européens, une bonne partie des exportations de l'UE est le fruit de ce que l'on appelle couramment le « Protocole sucre ». Dans le cadre des Accords de Lomé qui régissent commerce et aide au développement entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique sont prévus des quotas d'importations préférentielles permettant à la production de ces pays de bénéficier du prix intérieur européen. L'essentiel de ces importations sont, cependant, ré-exportées sur le marché mondial, grâce à des subventions communautaires, non notifiées à l'OMC au titre des restitutions.

Du côté des importations, l'initiative « Tout sauf les armes » prise unilatéralement en 2001 par l'Union européenne vise à garantir un accès illimité à son marché pour tous les produits en provenance des Pays les Moins Avancés. Son application est progressive et sera complète en 2009, ce qui risque d'augmenter notablement le volume des importations de l'UE.

⁴ Voir le rapport du WWF, *Sugar and the environment*, nov. 2004

⁵ Source : Agritrade, CTA

A ces dispositions spécifiques, se superpose le cadre de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC. Au total, on voit bien que le régime sucrier européen est sous pression de toutes parts.

2.1 Les engagements de l'Union européenne dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)

Depuis le Cycle d'Uruguay du GATT, concrétisé par la création de l'OMC et la signature de l'Accord agricole en 1994, le commerce des produits agricoles et les politiques des pays sont soumis à des processus de libéralisation. Actuellement ce sont deux dispositions prévues dans cet Accord sur l'Agriculture qui pèsent avec une acuité particulière sur l'OCM sucre.

- Il s'agit premièrement de la nécessité de **limiter les subventions à l'exportation**. Suite à la plainte déposée à ce sujet par le Brésil, la Thaïlande et l'Australie, auxquels l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC a donné raison contre l'Union européenne, la question de la mise en conformité avec les règles de l'OMC se pose avec d'autant plus d'acuité.
- Deuxièmement, l'OMC interdit les relations commerciales à la fois discriminatoires et non réciproques : la « clause de la nation la plus favorisée » prévoit en effet que toute préférence accordée par un Etat à un autre Etat doit être accessible à l'ensemble des membres de l'organisation. Ceci a des implications directes sur le Protocole sucre dont bénéficient certains ACP qui exportent du sucre vers l'Europe et dont le principe de base est la non-réciprocité des préférences accordées par l'Union européenne.

- *Obligation de réduction des subventions à l'exportation*

Les subventions aux exportations, qui sont utilisées dans l'OCM sucre, font l'objet de contraintes de réductions dans le cadre de l'Accord sur l'Agriculture.

Ainsi, les pays développés membres de l'OMC ont dû réduire de 21 % le volume des exportations subventionnées de 1995 à fin 2000, et de 36 % le budget consacré aux aides à l'exportation sur la même période. Jusqu'à la campagne de commercialisation 1999/2000, l'impact de cette seconde obligation pour l'UE était limité, dans la mesure où des reports étaient autorisés dans le cadre des accords GATT. Par la suite, le plafond sur les exportations subventionnées (1.273 500 tonnes et 499 millions € en 2000/2001) s'est avéré plus contraignant, conduisant notamment la Commission à réduire les quotas A et B d'environ 230.000 tonnes, et se traduisant également par une augmentation des stocks. Il faut par ailleurs souligner que les 2 à 3 millions de tonnes d'exportations de sucre C ne sont pas comptabilisées dans les exportations subventionnées (puisque exportées sans restitutions et payées aux producteurs au prix mondial), de même que les réexportations de quelque 1,6 millions de tonnes de sucre préférentiel. Par contre, elles témoignent de la surproduction européenne.

La question de la réduction des subventions à l'exportation se pose avec d'autant plus d'acuité dans le cadre du processus de renégociation de l'Accord sur l'Agriculture entamé le 1^{er} janvier 2000. Cette question reste en effet un point d'achoppement des discussions. **Dans l'Accord-cadre sur l'Agriculture de juillet 2004, les membres de l'OMC se sont engagés à « assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subvention à l'exportation (...) pour une date butoir crédible ».** Aussi est-il probable que des réductions conséquentes soient imposées aux Etats membres de l'OMC dans le cadre de la prochaine réforme de l'Accord sur l'Agriculture.

L'Union européenne condamnée suite à une plainte à l'OMC des principaux pays exportateurs de sucre

La plainte déposée à l'OMC par le Brésil, l'Australie et la Thaïlande a condamné l'UE à réduire les subventions qu'elle accorde à ses exportations de sucre. En effet, le 27 septembre 2002, le Brésil et l'Australie ont officiellement déposé une plainte auprès de l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC contre le régime préférentiel d'importation de sucre que l'Union européenne accorde aux pays ACP.

La plainte déposée à l'encontre de l'UE porte sur deux éléments :

- ▷ Le premier volet concerne l'exportation du sucre C, formellement sans restitutions aux producteurs, mais à des prix inférieurs aux coûts de production, ce que l'UE peut financièrement se permettre grâce au maintien de prix élevés pour la production de sucre A et B. Ce type de pratique est appelé « subventions croisées ». Selon le Brésil, ces exportations de sucre C s'élèvent à 3,6 millions de tonnes par an.
- ▷ Le deuxième volet concerne les subventions à l'exportation bénéficiant aux 1,6 millions de tonnes de sucre par an importés des pays ACP et qui sont ensuite raffinés en Europe et réexportés à des prix subventionnés. Ces réexportations ne sont pas incluses dans les engagements de réduction de l'UE dans le cadre de l'Accord agricole.

L'Union européenne a été condamnée sur ces deux volets à l'issue de cette plainte⁶. Elle devra donc d'une part *cesser les subventions aux exportations de sucre C* et d'autre part *diminuer les restitutions à l'exportation non prises en compte* qu'elle accordait sur une quantité de sucre équivalente à celle des importations préférentielles en provenance des ACP (1,6 millions de tonnes). Aussi, ***cette condamnation oblige l'UE à réformer sa politique européenne du sucre***, même si elle ne menace pas directement le montant du quota accordé aux ACP.

- Interdiction des relations commerciales à la fois discriminatoires et non réciproques

L'OMC interdit les accords commerciaux qui sont à la fois discriminatoires (c'est-à-dire qui ne bénéficient pas également à l'ensemble des Etats membres de l'organisation) et non réciproques (c'est-à-dire qu'ils sont garantis par une partie à une autre sans réciprocité)⁷. Or le régime de Lomé et du Protocole Sucre entrent bien évidemment dans cette catégorie.

Afin de rendre conforme aux règles de l'OMC le régime préférentiel à destination des ACP, il a été décidé dans le cadre de l'Accord de Cotonou adopté en 2000, de mettre en place des accords de libre-échange entre l'UE et les pays ACP, les Accords de partenariat économique (APE). Ces APE, pour pouvoir conserver leur caractère discriminatoire, doivent faire en sorte que les relations commerciales préférentielles entre l'UE et les ACP soient *réciproques*. Ils prévoient donc la libéralisation d'une partie *substantielle* des échanges commerciaux entre les deux partenaires.

Cette mise en conformité avec les règles de l'OMC du régime préférentiel à destination des ACP constitue *un réel enjeu pour le maintien des avantages liés au Protocole sucre*.

A savoir :

La préservation du statut particulier du sucre dans les échanges commerciaux entre l'UE et les ACP est une donnée clé à prendre en compte dans l'équation de la réforme de l'OCM sucre de l'UE. Si les avantages actuels sont maintenus, ceci ap-

⁶ Cette condamnation a été confirmée le 9 avril 2005 par le jugement de l'Organe d'appel de l'OMC.

⁷ Art. 24 du GATT

pellera à jouer davantage sur la variable « production européenne » qui devra être diminuée afin de la mettre en adéquation avec ses besoins de consommation (le niveau de production auquel doit s'ajouter les importations préférentielles devant être égal au niveau de consommation de l'UE).

2.2 L'incidence du programme « Tout sauf les armes »

Le 26 février 2001, le Conseil européen du Commerce approuvait l'initiative Européenne « Tout sauf les armes » (règlement n°416/2001 du 28/02/2001, JO L 60 du 01/03/2001). Cette initiative consiste en la suppression des quotas et des droits de douane à l'entrée du marché européen pour tous les produits, à l'exception des armes, exportés par les 49 pays les moins avancés. Cette décision a pris effet le 5 mars 2001. *Toutefois, l'ouverture du marché est progressive pour trois produits sensibles, le riz, la banane et le sucre, produits sur le territoire européen.* Pour le sucre, les droits de douane seront réduits de 20 % le 1^{er} juillet 2006, de 50 % le 1^{er} juillet 2007, de 80 % le 1^{er} juillet 2008 et éliminés totalement au plus tard le 1^{er} juillet 2009, et ce pour un quota tarifaire croissant disparaissant également en 2009.

Tableau 14 : Les quotas d'importation de sucre prévus dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes »

Année (Juillet - Juin)	commercialisation	Réductions tarifaires tous les intitulés 1701	Quota tarifaire (en tonnes) 1701 11 10 seult
2001/2002			74 185
2002/2003			85 313
2003/2004			98 110
2004/2005			112 827
2005/2006			129 751
2006/2007		20 %	149 214
2007/2008		50 %	171 596
2008/2009		80 %	197 335
A partir de 2009		100 %	Quota supprimé

Source : CTA

Le protocole sucre n'est pas directement menacé par cette initiative. En revanche, elle impose une modification de l'OCM sucre. Il y a en effet une incompatibilité entre les importations libres à partir de 2009 et la maîtrise de l'offre à travers les quotas de production et d'importation mis en place par l'OCM.

A court terme, il est peu vraisemblable que le marché de l'UE soit envahi par le sucre provenant des PMA, dans la mesure où, à l'exception notable du Soudan, de la Zambie ou du Malawi, ils sont importateurs nets. Mais les PMA pourraient être encouragés à augmenter leur production, compte tenu de l'attractivité du marché européen. Le prix d'achat minimum pour le quota tarifaire (496 € la tonne), même s'il est inférieur au prix communautaire, reste nettement supérieur aux cours mondiaux actuels.

Ce pourrait être notamment le cas du Mozambique qui compte de nombreuses plantations sucrières abandonnées pouvant être remises en service grâce à des investissements, par exemple par des groupes d'intérêt sucriers établis à Maurice. D'ici la libéralisation totale du secteur en 2009, les PMA peuvent ainsi non seulement accroître leur propre production nationale de sucre pour l'exportation, mais également importer du sucre à bas prix sur le marché mondial pour leurs besoins internes, pour réserver leur production pour l'exportation ce qui risque de gonfler sensiblement les excédents de l'UE (CTA).

Au final, l'augmentation des importations des PMA pourrait entraîner une hausse des stocks européens : suite à sa condamnation à l'OMC, l'UE ne pourra pas recourir aux réexportations pour écouler ses stocks, ce qui renforcera la pression sur son marché domestique.

2.3 Du fait d'un bilan plutôt mitigé, les accords préférentiels, dans leur forme actuelle, sont également remis en question

A part dans quelques cas remarquables (Ile Maurice, Swaziland, Guyana, notamment), le bilan des accords préférentiels dont ont bénéficié certains pays en développement pour accéder au marché de l'Union européenne n'ont pas eu les effets escomptés en termes de développement durable. Cela amène naturellement à se poser des questions sur le bien-fondé de l'actuel régime européen pour le sucre qui prévoit de tels accords. **Dans quelle mesure les accords préférentiels ont été moteurs de croissance et de développement pour les pays bénéficiaires ?**

Les accords préférentiels ont été mis en place dans le but d'aider les producteurs des pays bénéficiaires à accroître leurs marchés, à bénéficier d'économies d'échelle, à améliorer leur compétitivité sur le marché international pour pouvoir développer l'industrie nationale. L'enjeu est donc *l'utilisation de la rente* obtenue par la vente de sucre à un prix préférentiel qui, en dynamisant le secteur, doit être un facteur de développement économique, social et environnemental. Ceci amène à se poser la question de l'utilisation de la rente dans les différents pays bénéficiaires.

- *Des pays où la rente a permis de dynamiser la production de sucre*

Trois pays ACP, **Maurice, Guyana et Swaziland**, parmi les principaux bénéficiaires du Protocole sucre avec respectivement 35%, 12% et 10% des quotas d'accès préférentiels, ont instauré un mécanisme de **redistribution de la rente**, à savoir la taxation des exportations de sucre. C'est dans ces pays que l'industrie sucrière semble avoir obtenu les résultats les plus positifs, avec une stabilité de la production sucrière, une industrie profitable (même si les coûts de production de ces pays restent relativement élevés et ont du mal à concurrencer ceux de pays plus compétitifs⁸) et la capacité à attirer des investissements qui ont servi à restructurer leur industrie (ces trois pays semblent avoir davantage misé sur une industrie intensive en capital plus qu'en main-d'œuvre)⁹. Ces trois pays ont de plus misé sur la transformation de sucre en éthanol, rhum agricole, sucre spécial et en énergie, ce qui leur a permis d'accroître la valeur ajoutée de leur production de sucre.

- *Des petites pays fortement dépendants*

En revanche, les Etats qui n'ont pas imposé de taxe sur leur production sucrière dans une perspective de redistribution de la rente liée au Protocole font face aujourd'hui à d'importantes difficultés par rapport à leur activité de production de sucre. C'est notamment le cas de nombreux pays des **Caraïbes**, en particulier les anciennes **îles sucrières** (« sugar islands »), qui n'ont pas, pour des raisons diverses, investi dans la restructuration de leur industrie sucrière et qui connaissent actuellement une situation économique et sociale tendue. Il s'agit en particulier de **St Kitts et Nevis, la Barbade, Trinidad et Tobago, la Jamaïque** où la culture et la transformation de sucre

⁸ Seuls quelques pays ACP producteurs sont en mesure de concurrencer les coûts de production des exportateurs de sucre leaders sur les marchés mondiaux (Australie, Brésil, Colombie, Guatemala, Afrique du Sud et Thaïlande) : il s'agit du Malawi, du Swaziland, de la Zambie et du Zimbabwe. Martin Todd, « Technical performance and profitability of ACP sugar producers ».

⁹ E. Lacoste « Sugar and development : implications of preferential agreements and of opening up markets », les cahiers de cyclope, issue 1, May 2004.

ne sont aujourd'hui plus profitables. Ces pays sont difficilement en mesure de couvrir leurs coûts « cash » de production¹⁰ qui sont très élevés¹¹. Ils ont misé sur une main-d'œuvre bon marché pour développer leur production, mais cette main-d'œuvre reste sous-payée et travaille dans des conditions très difficiles. La rente obtenue des avantages préférentiels concédés par l'UE est en grande partie captée par les propriétaires des exploitations sucrières, qui sont d'ailleurs souvent des structures d'origine étrangère. Ce contexte a été peu propice à une amélioration de la situation économique et sociale des travailleurs.

De plus, situation complètement paradoxale par rapport aux objectifs du Protocole d'encourager la production nationale, bon nombre des pays bénéficiaires ont préféré réserver leur production de sucre à l'exportation, quitte à importer à prix moindre sur le marché mondial la quantité nécessaire à satisfaire leur propre demande intérieure. La volonté d'honorer les quotas d'accès préférentiels de sucre brut a de surcroît freiné le développement de produits transformés (rhum, éthanol etc.) dont la valeur ajoutée est supérieure et les marchés plus dynamiques.

En conclusion, **la dépendance à une seule matière première agricole destinée aux marchés d'exportation s'est rarement révélée une bonne stratégie de développement.** Même si le Protocole sucre garantit une certaine stabilité de revenus aux pays bénéficiaires, c'est un modèle qui encourage l'émergence de structures fortement concentrées, relativement intensives en capital, détenues en grande partie par des capitaux étrangers et dont la production est destinée aux marchés d'exportation. L'effet redistributif sur les économies locales de ce type de structures agro-exportatrices est souvent limité.

Toutefois, l'importance du sucre pour les économies des pays ACP bénéficiaires du Protocole ne doit pas être sous-estimée, puisque dans ces pays, le secteur contribue à environ 20% du PIB et emploie 30% de la main d'œuvre (FAO 2003). Par ailleurs, pour de nombreux producteurs, la production de sucre est l'unique possibilité d'emploi et de revenu. C'est donc un produit stratégique pour le développement économique et social de ces pays.

A noter :

En ce qui concerne les accords préférentiels sur le sucre, l'un des enjeux principaux pour le futur régime est de faire en sorte que la rente qu'ils engendrent soit mieux redistribuée, pour qu'elle soit un réel facteur de développement social.

¹⁰ Martin Todd dans son étude « Technical performance and profitability of ACP sugar producers » distingue les « cash costs » des « full costs », les premiers incluent les dépenses de main-d'œuvre, de fuel, de fertilisants, de semences et de pesticides, de maintenance et d'administration. Les seconds incluent de surcroît la dépréciation du capital, la location des terres et le retour sur capital.

¹¹ A titre de comparaison par rapport aux coûts de production de Guyana (20,37 US cents/pounds) et du Belize (15,63), ceux de la Barbade (38,30), de la Jamaïque (39,67), de St Kitts (41,98) et de Trinidad (56,40) sont deux à trois fois supérieurs. Source : Raffique Shah, cité dans l'étude « Sugar and development » de E. Lacoste.

II. LES DIFFERENTES OPTIONS DE REFORME PROPOSEES PAR LA COMMISSION EUROPEENNE DES 2003

La réforme de l'OCM sucre est rendue inévitable pour les différentes raisons développées ci-dessus. Plusieurs options sont envisageables, que nous présentons ci-dessous. La Commission européenne a travaillé sur ces options, et a finalement proposé un projet de réforme en juillet 2004, projet précisé le 22 juin 2005. Il doit désormais être négocié au sein du Conseil des ministres de l'agriculture européens.

1. Les options de réforme envisageables

La Commission européenne a envisagé quatre options par rapport à l'OCM en vigueur jusqu'en 2006.

1.1 Statu quo

Il s'agit de la prorogation du régime actuel au-delà du 30 juin 2006. Ce maintien, malgré la condamnation par l'organe de règlement des différends de l'OMC et associé à l'imposition par l'OMC de nouvelles restrictions aux exportations subventionnées communautaires, nécessiterait une baisse considérable de la production de sucre en Europe.

Le maintien des prix intérieurs élevés bénéficierait aux pays ayant un accès préférentiel au marché européen. Cependant, la contraction de l'offre européenne permettrait très probablement au Brésil d'accroître ses parts de marché.

1.2 Libéralisation totale du marché européen

Cette option consisterait à abolir les soutiens des prix pour le sucre et la betterave à sucre, à supprimer les quotas de production et les restrictions tarifaires et quantitatives sur les échanges (notamment les quotas d'importations préférentielles), et à compenser les producteurs communautaires par des aides directes. Elle est dans la logique des différentes réformes de la PAC depuis 1992.

Cette option est soutenue par les pays exportateurs les plus compétitifs (Brésil), les industries agroalimentaires utilisatrices de sucre et ceux qui, comme l'OCDE, dénoncent les inefficacités générées par les régulations nationales des marchés primaires.

Les conséquences probables d'une telle option seraient :

- ▷ Une baisse des prix communautaires du sucre au niveau du prix mondial. Cette baisse profiterait directement aux industries utilisatrices de sucre. Elle pourrait bénéficier aux consommateurs, si effectivement la baisse du prix leur est transmise. Mais l'expérience montre, pour d'autres produits comme les céréales, que la forte baisse des prix à la production depuis 1992 n'a pas été transmise au consommateur final. A ce prix les exportations des pays les plus compétitifs (Brésil par exemple) remplaceraient la majorité des exportations préférentielles des pays ACP, de l'Inde et des PMA, dont les coûts de production sont globalement bien plus élevés.
- ▷ Une hausse des dépenses budgétaires de l'Union en raison des compensations financières accordées aux producteurs, qui pourraient être encore accrues en cas de prise en charge par la Communauté des pertes de revenu liées à la chute des exportations préférentielles pour les ACP et les PMA qui en bénéficiaient. Une libérali-

sation progressive pourrait cependant permettre de limiter les compensations financières.

- ▷ Une perte de compétitivité de l'industrie sucrière européenne : ses infrastructures sont en effet prévues pour transformer du sucre à base de betterave, dont la période de récolte et de traitement est beaucoup plus courte (3 mois) que celle de la canne à sucre (plus de 9 mois).

1.3 Retour à des quotas fixes

Il s'agit de revenir pour la production européenne à des quotas fixes et non plus ajustés automatiquement à l'évolution du niveau des importations préférentielles, dont certaines sont déjà décontingentées (Balkans de l'Ouest). Le retour à la fixité des quotas impose une réduction de leur niveau par rapport à ceux que l'on connaît aujourd'hui, et de contingenter toutes les importations préférentielles. Cette option permettrait de réduire l'offre communautaire et les dépenses budgétaires. Soutenus par la protection tarifaire, les prix domestiques resteraient élevés et rémunérateurs, y compris pour la part des importations préférentielles sous quota.

Cette option permettrait également de maintenir des prix et des revenus stables pour les productions communautaires et les importations préférentielles. C'est la plus intéressante pour les pays ACP. Elle impose cependant de revenir sur l'Initiative « Tout sauf les armes » et sur l'accès préférentiel libre de contingent pour les pays des Balkans de l'Ouest.

Les négociations commerciales et la condamnation de l'UE en appel imposeront d'y adjoindre une suppression progressive des subventions aux exportations, et la remise en cause de la production de sucre C.

1.4 Baisse des prix

La baisse des prix communautaires (prix minimum pour la betterave, prix d'intervention du sucre, et donc prix des importations préférentielles) permettrait d'alléger à la fois la contrainte externe et la contrainte interne en réduisant l'offre communautaire et les excédents. Elle permet également d'envisager à terme l'abandon des quotas de production. La mise en place d'aides directes compensatoires pèserait toutefois sur le budget communautaire.

Pour les ACP bénéficiant du régime préférentiel dont les coûts de production sont élevés, cette option pourrait rendre le marché européen beaucoup moins attractif (ce qui dépend de l'ampleur de la baisse), et conduire à une chute de leurs exportations et de leur production. Une baisse des prix intérieurs de 25% pourrait ainsi entraîner une perte de revenu de 250 millions d'euros par an pour les exportateurs ACP¹².

2. L'option retenue par la Commission européenne

La Commission a, en juillet 2004, présenté ses premières propositions de réforme. Depuis, l'organe de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce a confirmé sa condamnation des soutiens européens ; le 22 juin 2005, la Commission présente donc un projet révisé, mais reposant sur la même logique : forte baisse des prix intérieurs, privilégiant les régions les plus productives de l'Union européenne.

¹² D'après ICTSD, Passerelles, Novembre 2002.

➤ **Présentation des grands traits du projet de réforme présenté par la Commission européenne le 22 juin**

Il s'agit tout d'abord au sein de l'UE d'une **réduction de 39% du prix de soutien** (de 632 à 385,5 euros par tonne en deux étapes sur trois ans) et de 42 % du prix minimal de la betterave sucrière (de 43,6 à 25,05 euros par tonne en deux étapes sur trois ans). A cela s'ajoute l'abolition du prix d'intervention du sucre (632 euros/t actuellement, soit plus de trois fois le prix mondial) qui sera remplacé par un prix de référence servant à déterminer le prix minimum de la betterave à la production, le niveau de déclenchement du stockage privé, la protection aux frontières et le prix garanti pour les importations préférentielles.

La deuxième grande mesure porte sur le lancement d'un **plan de restructuration volontaire du secteur** sur quatre ans, financé par les producteurs eux-mêmes via une cotisation spécifique sur tous les quotas de production d'édulcorants (y compris l'isoglucose et l'inuline). Ce plan permettrait d'octroyer une aide dégressive jusqu'en 2009/10 aux usines qui cesseront leur activité et renonceront à leur quota, ainsi qu'un complément de paiement aux betteraviers qui abandonneront la production du fait de ces fermetures. Le projet de favoriser une baisse obligatoire des quotas et leur transfert entre les États membres tel que préconisé en juillet 2004, semble abandonné.

La réforme prévoit par ailleurs la fusion des quotas A et B (pour la définition des quotas, voir p. 5). Le nouveau régime sucrier ne devrait plus comporter qu'un seul quota : le quota A. Ce quota doit être le reflet réel d'un niveau de production interne à l'Europe. Les outils envisagés pour gérer et maîtriser le marché (risque de surproduction ou de sous production dans certains cas) comprennent la mise en œuvre d'un régime de stockage privé si le prix de marché tombait en dessous du prix de référence. Quant au volume de production, la réforme prévoit une baisse graduelle¹³ de 2,8 millions de tonnes du quota européen de production (qui passera de 17,4 millions à 14,63 millions de tonnes) ainsi qu'une baisse de 2 millions de tonnes des exportations qui passeraient ainsi à seulement 400 000 tonnes.

A titre de compensation, la Commission prévoit une enveloppe (895 millions d'euros pour 2005-2007 et 1,34 milliards en 2007-2008) versée aux betteraviers sous la forme d'une aide découplée à la production pour les indemniser partiellement des pertes de revenus (60%). Elle propose aussi un régime de conversion de 250 euros par tonne pour les sucreries qui ne sont plus économiquement viables du fait des baisses des prix.

Enfin, concernant les engagements internationaux, la réforme maintient le Protocole sucre ACP et l'accord parallèle avec l'Inde qui prévoient l'achat annuel par l'UE à ces pays de 1,3 millions de tonnes équivalent sucre blanc à prix garanti. Par contre, le prix garanti dont ces derniers bénéficient doit baisser au niveau du prix de référence communautaire et l'aide au raffinage sera abolie. La Commission a par ailleurs proposé un « Plan d'action » spécifiques pour aider les pays ACP à s'adapter aux nouvelles conditions de marché (amélioration de la compétitivité de la production sucrière là où elle est encore viable, soutien à la diversification).

Bruxelles considère que les importations à droit nul, prévues pour les pays les moins avancés (PMA) au titre de l'initiative "Tout sauf les armes" à partir de 2009/10, ne sont pas re-négociables, contrairement à ce que demandent les principaux intéressés (les PMA eux-mêmes). Le sucre acheté par les opérateurs européens dans le cadre de cette initiative le sera à un prix non inférieur à celui garanti aux ACP. Un quota tari-

¹³ sur trois campagnes

faire sera par contre instauré pour les importations préférentielles en provenance des Balkans occidentaux.

Un autre point de la réforme porte sur l'annonce de mesures favorables à la promotion du sucre sur le marché des biocarburants : le sucre produit pour ce débouché sera exclu du régime de quotas. La betterave serait éligible aux paiements pour le gel des terres, en tant que culture non-alimentaire, ainsi qu'à l'aide aux cultures énergétiques de 45 euros/ha prévue par la réforme de la Pac de 2003.

Le processus de réforme débutera en juillet 2005. Les changements devront être mis en œuvre sur une période de quatre ans.

III. ETAT DES LIEUX DES FORCES EN PRESENCE

Il devient évident, dès lors qu'on se penche sur le fonctionnement du régime sucrier européen, que sa forte régulation a des impacts à tous les niveaux de la filière. Sa réforme concerne donc un grand nombre d'acteurs, dont les intérêts peuvent être divergents : producteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs finaux, simples citoyens... tout cela dans le monde entier !

Il paraît utile de faire un tour d'horizon des positions en présence, sur la base des réactions des différents groupes aux premières propositions de la Commission européenne, publiées en juillet 2004. Du fait de leur similitude avec celles publiées ce 22 juin 2005, cela permet une bonne approximation des positions que vont tenter de défendre les Etats mais aussi les groupes d'influence annexes dans le cadre de la négociation à venir.

1. Les professionnels du secteur

1.1 Les producteurs européens inquiets, entre course à la compétitivité et objectifs de solidarité

- *Les agriculteurs européens*

- ✓ Réagissant au projet de la Commission, la Confédération internationale des Betteraviers européens (Cibe) s'est déclarée « choquée par la brutalité des baisses de prix et de quota et par sa date d'application ». Elle demande que « toutes les importations à tarif préférentiel de sucre, d'isoglucose ou de fructose soient contingentées pour réduire la pression sur les prix » et que les compensations pour les agriculteurs soient « totales et durables ». Elle considère que la baisse de 2 Mt des exportations de sucre C n'est pas justifiée dans la mesure où il n'y a pas de contrepartie internationale.
- ✓ « La réforme proposée par la Commission n'est pas celle dont les exploitations paysannes d'Europe et des pays du Sud ont besoin » affirme pour sa part la Coordination paysanne européenne (CPE). « Les bénéficiaires en seraient l'industrie alimentaire et les grandes plantations industrielles des pays tropicaux, pas les consommateurs européens »¹⁴.

- *Les planteurs français*

- ✓ La **Confédération générale des planteurs de betteraves** estime que « si on ne contingenté pas le sucre qui vient des PMA, on risque rapidement d'être débordé par du sucre qui viendra, en fait, du Brésil et qui sera réexporté depuis les PMA. La baisse des prix proposée par la Commission risque de conduire à une forte baisse de revenu ». La CGB demande donc le maintien d'un prix garanti, même s'il doit être diminué pour des impératifs de compétitivité. Dans ce cas, la CGB demande que l'UE « dégage des moyens financiers à la hauteur des changements imposés par les contraintes internationales ».

¹⁴ Agra Presse, 26-07-04, « le projet de réforme inquiète la majorité des 25 ».

Elle estime par ailleurs que la baisse des quotas de production européens est trop importante. De plus, selon elle, les quotas ne devraient pas « être réduits uniformément pour tout le monde, car ça ne permet pas de jouer suffisamment le renforcement de la compétitivité de la production betteravière européenne ». Enfin, autre élément nécessaire à une réforme acceptable de l'OCM, il s'agit de garantir un accès de l'UE au marché mondial en lui permettant d'exporter du sucre¹⁵.

✓ La **Confédération paysanne**¹⁶ est favorable à une réforme de l'OCM sucre qui privilégie : « maîtrise et répartition des productions entre les planteurs eux-mêmes, la solidarité entre les actuels et futurs pays membres de l'Union européenne et le contingentement des importations en provenance des PMA et ACP ». Selon la Confédération paysanne, « la souveraineté alimentaire de l'Europe sur la production de sucre doit régir la finalité de la réforme de l'OCM ».

La Confédération paysanne demande le maintien de prix rémunérateurs et du quota A « qui est la seule production qui corresponde au niveau de la demande du marché européen et offre une rémunération garantie aux producteurs ». Par contre selon elle les quotas B et C qui se retrouvent sur les marchés d'exportation devraient être supprimés. Par ailleurs, elle refuse « d'entrer dans le débat des aides compensatoires (surtout si celles-ci sont partielles et découplées) » qui « laissent entendre que la baisse des prix est inéluctable et nécessaire ».

1.2 Le Comité européen des industries utilisatrices de sucre ne croit pas à un bouleversement du marché européen

Le Comité européen des industries utilisatrices de sucre (CIUS) relativise les conséquences de la réforme proposée par la Commission européenne sur le prix de marché du sucre qui selon lui « restera élevé, en dépit de la baisse proposée du prix de référence ».

Toutefois, il prévoit que **la mise en œuvre de ce projet ferait disparaître la production de sucre dans six Etats-membres : la Slovaquie, la Lettonie, le Portugal, la Lituanie, la Finlande et la Grèce**. La France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique et la Suède quant à eux gagneraient des parts de marché et augmenteraient leur production grâce à des rachats de quotas. La Pologne, les Pays-Bas, la République tchèque, la Hongrie, l'Autriche, la Slovaquie et l'Irlande se contenteraient de stabiliser leur production.

Par ailleurs, le CIUS dénonce la « collusion tacite » créée sur le marché par le système des quotas. Selon ses chiffres, dans huit pays européens (Autriche, Danemark, Irlande, Lettonie, Pays-Bas, Slovaquie, Suisse et Royaume-Uni), un seul opérateur détient l'ensemble des quotas et donc le marché national. Ailleurs, il est rare que plus de trois fabricants se partagent un marché. Selon le CIUS, se sont en fait dix industriels qui se partagent 70% de la production de sucre européenne : Südzucker, Nordzucker, British Sugar, Tereos, Danisco, Pfeifer & Langen, Sucre Union, Ebro Puleva Polski et Tate & Lyle.

¹⁵ Agra Presse, 28-06-04, « Pour faire tourner une OCM sucre en Europe, il faut contingenter les importations » et « les 5 conditions de la CGB à une réforme qui préserve l'avenir de la filière betteravière », Le Betteravier Français n°824, 15 juin 2004

¹⁶ « L'organisation commune du Marché du sucre : refuser la fatalité de la restructuration et de la baisse des prix », août 2004 – note Confédération paysanne.

Les industries utilisatrices de sucre affirment que cette tendance dessinée en faveur des grands producteurs est confirmée par d'autres études. L'une d'entre elle montre que Südzucker, Nordzucker, British Sugar, Danisco et Sucre Union seraient les premiers à bénéficier de la réforme telle qu'elle est aujourd'hui envisagée, avec des gains de part de marché allant de 1 à 5%. Les positions de Pfeifer & Langen, de Polsky Cukier et de Tate & Lyle resteraient inchangées. Les autres opérateurs perdraient près de 10% de leurs parts de marché¹⁷.

1.3 Les transformateurs se réjouissent de la proposition de la Commission européenne

CAOBISCO, l'Association européenne des industries du chocolat, du biscuit et de la confection, s'est exprimé au sujet de la réforme de l'OCM sucre. Le Secrétaire général de l'Association estime qu'« une réforme est essentielle pour des raisons internes. Tout le monde est d'accord pour dire que le statu quo n'est pas acceptable. La question porte sur la nature de la réforme. Pour ceux, comme nous, qui connaissent la réalité du marché, le défi est de savoir si la réforme favorisera la concurrence dans l'industrie sucrière européenne. Dans ce domaine, le projet de la Commission a besoin d'être renforcé ». L'Association met en avant que la réforme garantirait un prix juste au consommateur européen et une industrie sucrière européenne durable et plus compétitive.

La Biscuit, Cake, Chocolate and Confectionary Association (BCCCA) du Royaume-Uni s'est également exprimée suite à la proposition de réforme de l'OCM sucre de la Commission européenne, dans un rapport sur l'avenir des relations commerciales ACP-UE adressé au comité spécial de la Chambre des Communes sur le développement international¹⁸.

Le rapport fait valoir que le niveau élevé des prix de l'UE réduit de manière significative la demande de sucre dans l'UE. Selon la BCCCA, le maintien de prix élevés a une forte incidence sur la viabilité des utilisateurs industriels de l'UE, où les emplois sont menacés. L'industrie du sucre du Royaume-Uni est, comme le souligne le rapport, confrontée à une augmentation inexorable des importations de biscuits et confiseries et une réduction des exportations. Cette situation aurait d'ores et déjà provoqué la fermeture de quelque 15 usines et la perte de 100 000 emplois dans ce secteur au Royaume-Uni au cours des cinq dernières années.

Le rapport fait valoir que les membres de la BCCCA doivent pouvoir accéder très rapidement au sucre au prix de marché mondial pour demeurer viables et compétitifs, sur leurs marchés domestiques et sur les marchés tiers. Aussi la BCCCA pousse-t-elle pour une réforme rapide

En ce qui concerne l'incidence sur les ACP, le rapport fait valoir que les producteurs de canne à sucre des ACP doivent recevoir une compensation via le budget développement de l'UE et non pas par un prélèvement direct d'une cotisation auprès des utilisateurs et des consommateurs de sucre.

Si les producteurs de sucre des pays ACP ne peuvent vendre sur le marché mondial à des prix compétitifs, il faudrait les encourager à investir dans les industries de remplacement.

¹⁷ Agra Presse, 21-03-05, « les industries utilisatrices évaluent les conséquences du projet de Bruxelles »

¹⁸ Memorandum submitted by the Biscuit, Cake, Chocolate and Confectionery Association (BCCCA), disponible à l'adresse suivante : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/c68-i/68m06.htm>

Le rapport conclut que les pays qui peuvent maintenir leur compétitivité sur le marché mondial du sucre devraient très sérieusement envisager de ne pas se limiter à la canne à sucre et de produire des denrées à valeur ajoutée plus élevée, mais aussi s'orienter vers des débouchés alternatifs comme les biocarburants. Les transformateurs/ fabricants de l'UE et du Royaume-Uni pourraient alors envisager d'établir de telles industries dans les pays en développement¹⁹.

Ainsi, les transformateurs de sucre de l'UE semblent être les grands gagnants de la réforme, la baisse du prix européen renforçant leur compétitivité.

2. Les différents Etats concernés

2.1 Les Etats membres de l'UE, inquiets et divisés²⁰

Tout en admettant la nécessité d'une réforme de l'OCM sucre, les ministres de l'agriculture de l'UE ont exprimé leur inquiétude suite aux premières propositions de la Commission.

Les inquiétudes exprimées par la majorité des ministres portent sur les points suivants :

- le niveau de la réduction du prix d'intervention du sucre (-39%) et du prix minimum de la betterave (-42%);
- la fusion des quotas de production A et B et leur réduction ;
- le niveau de compensation de la baisse des prix préconisée en faveur des producteurs par le biais d'un paiement découplé (60%).

Seuls le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède adhèrent sans réserve au projet de la Commission. L'Allemagne, Malte, L'Estonie, Chypre et les Pays-Bas en sont eux aussi globalement satisfaits.

L'Espagne, la Finlande, la Grèce, le Portugal et l'Italie se sont quant à eux montrés particulièrement inquiets de la **disparition de la production de sucre dans certaines régions** européennes et ont insisté sur la nécessité de maintenir la production de sucre dans les zones désavantagées.

Plusieurs Etats ont par ailleurs rejeté la **réduction des quotas de production** de sucre. Parmi eux, plusieurs nouveaux Etats membres (Pologne, République Tchèque, Hongrie, Lituanie et Lettonie) ont rejeté la fusion et la réduction proposées des quotas de production A et B, estimant qu'une telle réduction devrait être limitée au quota B. Opposition également de l'Espagne qui a rappelé sa demande déjà ancienne d'augmentation de son quota. Le Portugal s'est également plaint du faible volume de son quota, soulignant que la diminution de celui-ci mettrait en péril la production de son unique raffinerie de betterave à sucre.

La plupart des autres Etats a semblé a priori accepter l'idée d'une baisse des quotas. Il s'agit de la Belgique et de la Slovénie qui ont cependant demandé qu'elle soit plus graduelle. Il s'agit aussi de l'Italie qui a reconnu qu'il s'agissait d'un sacrifice nécessaire mais qui a demandé que la réduction soit différenciée selon les Etats membres. La France et le Royaume-Uni ont souligné que tous les quotas devront être pris en compte lors de cette réduction. L'Autriche a quant à elle proposé une diminution volontaire de la production avant d'imposer une baisse des quotas.

¹⁹ cf. CTA, « l'industrie de la confiserie du Royaume-Uni souligne la nécessité de la réforme », disponible sur le site du CTA.

²⁰ Cf. Agra Presse, 26-08-2004 et 18-10-2004.

S'agissant du **transfert des quotas** entre les Etats membres, la Pologne, la République tchèque, la Lituanie, la Hongrie, la Slovaquie, la Lettonie et l'Italie s'y sont opposés, mettant en avant le fait qu'une telle mesure entraînerait la concentration de la production dans les zones les plus rentables.

S'agissant de la **baisse du prix du sucre** envisagée par la Commission européenne, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, la Lituanie, la Lettonie, la Hongrie, la Slovaquie et la Lettonie l'ont jugée trop drastique et ont demandé qu'elle soit plus modérée et plus graduelle. Les Pays-Bas ont eux aussi jugé très ambitieuse la proposition de la Commission sur la diminution du prix institutionnel du sucre. Le Royaume-Uni a lui aussi reconnu le caractère ambitieux de la mesure, mais l'a toutefois jugée préférable aux pressions encore plus fortes qui pourraient s'exercer sur le secteur dans le futur.

S'agissant de la **suppression du mécanisme d'intervention**, la Hongrie s'y est opposée, estimant que le stockage privé et le report d'une campagne sur l'autre étaient insuffisants pour gérer le marché. La France s'est quant à elle demandée si le prix de référence sera respecté et si les instruments de gestion prévus (stockage privé et report) seront suffisants pour maintenir l'équilibre du marché.

S'agissant du **mécanisme de compensation**, la Lituanie et la Hongrie ont réclamé une compensation à 100% des pertes qui seraient enregistrées par les producteurs de betteraves. Chypre a de son côté plaidé pour une compensation supérieure au taux de 60% préconisé par la Commission européenne.

A savoir :

La France s'est faite plutôt discrète en réaction aux propositions de la Commission. Le moins que l'on puisse dire c'est que cela est inhabituel concernant la PAC. Cela s'explique d'une part en raison de la forte compétitivité relative de sa filière métropolitaine, perçue comme gagnante potentielle de la réallocation de la production dans l'UE, et d'autre part dans la mesure où sa priorité consiste à assurer la défense des zones de production « ultra-périphériques » (DOM-TOM).

2.2 Les Etats d'Afrique, Caraïbes, Pacifique, sont préoccupés par les conséquences graves que pourrait avoir la réforme sur leurs économies

- *Les ACP déplorent la réduction « draconienne et immédiate » du prix du sucre*

Les ACP ont réagi aux propositions de la Commission européenne, notamment dans un texte intitulé « observations ACP relatives à la communication de la Commission européenne datée du 14 juillet 2004 concernant la réforme du régime communautaire du sucre »²¹. Ils y déplorent tout particulièrement « l'ampleur des réductions de prix, le délai pour leur entrée en vigueur et le démantèlement du mécanisme d'intervention » qu'ils jugent inacceptables car ils constituent « un non respect des obligations de l'UE énoncées dans le Protocole sucre, (...) une érosion des avantages offerts par le Protocole et une négation du rôle multifonctionnel du sucre dont les conséquences seraient catastrophiques pour les pays ACP ». Réagissant à la réitération par la Commission de l'engagement de l'UE à acheter chaque année aux bénéficiaires du Protocole une quantité convenue de 1,3 millions de tonnes équivalent sucre blanc, les ACP ont toutefois souligné qu'« un accès sans prix rémunérateurs de nature à garantir au moins le niveau de recettes actuel serait sans intérêt ».

²¹ Disponible sur le site du secrétariat ACP <http://www.acpsec.org>

Les ACP condamnent d'autant plus sévèrement l'initiative de la Commission européenne qu'ils l'estiment outrepasser les exigences de l'OMC. En effet ils rappellent qu'en ce qui concerne le traitement spécial et différencié, il est précisé dans l'accord-cadre de l'OMC du 1^{er} Août 2004 que « l'agriculture a une importance cruciale pour le développement économique des pays en développement qui doivent être en mesure de mener des politiques agricoles propres à soutenir leurs objectifs de développement, leurs stratégies de réduction de la pauvreté et leur sécurité alimentaire ».

D'autre part, les ACP soulignent qu'« aux termes de l'accord-cadre d'août 2004, les membres de l'OMC doivent désigner les produits sensibles pour lesquels les engagements de réduction tarifaire seront moins importants ». Ils estiment ainsi que « dans ce cas, aucune obligation ne découle des négociations à l'OMC en matière de réduction draconienne et immédiate des prix, comme le propose la Commission européenne ».

Les pays ACP plaident pour une flexibilité par rapport à la mise en conformité du Protocole sucre. Ils fondent leur argumentaire sur l'article 24 de l'OMC régissant les accords régionaux, qui selon eux reste flou sur de nombreux points : niveau d'asymétrie de libéralisation possible, niveau autorisé d'exclusion de produits de l'accord, échéances etc. Les ACP plaident pour une interprétation flexible de cet article, notamment par rapport à la couverture des produits qu'ils souhaitent moins large (exclusion de produits sensibles dont le sucre ferait dans doute partie) et aux délais de mise en œuvre qu'ils souhaitent moins serrés. Par ailleurs, l'article 36 (4) de l'Accord de Cotonou affirme « l'importance des protocoles relatifs aux produits de base (...). (Les parties) conviennent de la nécessité de les réexaminer dans le contexte des nouveaux accords commerciaux, en particulier en ce qui concerne les règles de l'OMC, en vue de sauvegarder les avantages qui en découlent, compte-tenu du statut particulier du protocole relatif au sucre ». L'enjeu qui ressort de cette disposition concerne donc la préservation du statut particulier du sucre dans les APE. Arguer de la spécificité du sucre pour maintenir la spécificité des avantages du Protocole est un véritable enjeu de négociation pour les ACP.

- *Les ACP réitèrent leur soutien aux quotas d'accès préférentiels*

Le 21 janvier 2005, lors d'une rencontre organisée par le gouvernement espagnol avec des représentants des pays ACP et PMA producteurs de sucre, les ACP ont réitéré leur soutien à la politique de quotas d'accès préférentiels sur laquelle repose l'actuel Protocole sucre. Dans la « déclaration conjointe entre la délégation ministérielle ACP, des représentants des PMA et le ministère espagnol de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation sur la réforme de l'OMC sucre ²² » adoptée à cette occasion, les ACP soulignent que « la mise en place d'une politique de quotas préférentiels qui renforcent l'accès des pays ACP à un marché correctement régulé est la meilleure façon de permettre un développement adéquat de leur production sucrière ».

²² « joint declaration by the ACP ministerial delegation and representatives of the least developed countries (LDCs) and the spanish Ministry of agriculture, fisheries and food on the reform of the CMO for sugar » disponible sur le site ACP sugar à l'adresse suivante <http://www.acpsugar.org/madriddeclaration.pdf>

2.3 Les Pays les Moins Avancés demandent le maintien des quotas tarifaires à l'importation

- Pour le retour à des quotas fixes

Les PMA ont suivi avec particulièrement d'attention le processus de réforme de l'OCM sucre. Dès novembre 2003, ils ont réagi²³ aux 4 options de réformes proposées par la Commission européenne (statu quo, libéralisation totale, retour à des quotas fixes et baisse des prix) en écartant les options « libéralisation totale » et « baisse des prix » qui selon eux « n'entraîneraient que peu ou pas de bénéfices pour les producteurs de sucre des PMA » tout en « portant atteinte à l'objectif de développement de l'initiative Tous sauf les armes (TSA) ». Selon les PMA, seules les options « statu quo » et « quotas fixes » seraient en mesure de garantir « un marché européen assurant un prix rémunérateur au sucre en provenance des PMA, faisant en sorte que l'initiative TSA soit bénéfique en terme de développement pour les PMA ».

Aussi, la seule alternative en terme de réforme de l'OCM sucre jugée bénéfique par les PMA serait « la transition du régime actuel vers un marché correctement régulé, ce qui ne serait envisageable qu'en reconsidérant l'option « quotas fixes » ».

L'option « retour à des quotas fixes » soutenue par les PMA exige donc de revenir sur l'initiative TSA qui prévoit à partir de 2009 un accès totalement libre de quotas et de droits de douane pour le sucre en provenance des PMA.

- Proposition d'adaptation du volet sucre de l'initiative TSA

Les PMA ont ainsi proposé le 3 mars 2004 une **adaptation du volet sucre de l'initiative TSA**²⁴ dont les principaux traits sont décrits ci-dessous.

Cette proposition introduit trois modifications principales par rapport à l'initiative TSA telle qu'elle a été conçue en 2001.

Il s'agit premièrement du **gel à son niveau de 2008/2009 du quota d'accès à 0% pour le sucre brut** (alors que la disposition TSA de 2001 prévoyait à partir de 2009 la disparition de ce quota au profit d'un accès complètement libre pour le sucre en provenance des PMA).

Par ailleurs, pour les exportations de sucre (brut et raffiné) autres celles que couvertes par le quota précédent, il est prévu de les contingenter. Ainsi, en 2004, un nouveau quota d'accès à 0% sera introduit. Il sera augmenté de 15% par an jusqu'en 2013.

Enfin, les PMA proposent de **reporter l'élimination tarifaire pour le sucre hors quotas** ; les PMA proposent que cette élimination qui initialement devait s'étaler sur la période 2006-2009 ne se fasse qu'entre 2016 et 2019²⁵.

Les PMA ont réitéré, suite à la proposition de réforme présentée en juillet 2004 par la Commission européenne, leur volonté d'introduire jusqu'en 2019 des quotas préférentiels dans le cadre de l'initiative TSA. Ainsi, ils souhaitent que l'« application de l'initiative TSA inclue des instruments permettant un contrôle quantitatif des importa-

²³ cf. Communiqué de presse du 19-11-2003 « LDC sugar producers call for a European Union sugar reform that supports the development objective of the Everything-But-Arms initiative ».

²⁴ « Proposal of the Least Developed Countries of the world to the European Union regarding the adaptation of the EBA initiative in relation to sugar and the role of the LDCs in the future orientation of the EU sugar regime ».

²⁵ Pour les tonnages prévus par l'option de réforme des PMA, se référer au tableau qui se trouve dans le document dont les références sont données à la note de bas de page n°20.

tions (de l'UE en provenance des PMA) pour garantir un revenu stable et prévisible aux fournisseurs (...) ²⁶».

2.4 Les principaux exportateurs (Brésil, Thaïlande, Australie), en croisade contre la régulation du marché européen

Ces pays n'ont pas exprimé de position officielle suite à la proposition de réforme de la Commission européenne.

Ils condamnent en revanche de façon sévère le régime européen actuel (Cf. condamnation à l'OMC évoquée plus haut). Leur souhait est que les exportations européennes subventionnées diminuent conformément aux obligations de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC. Ils voient également d'un mauvais œil le traitement préférentiel accordé aux PMA et aux ACP par le biais de quotas d'importation, qui sont un frein à leur propre accès au marché européen.

3. Le Parlement européen propose une alternative

Le 23 février 2005, le Parlement européen a réagi à la proposition de réforme de l'OCM sucre de la Commission européenne²⁷. Sa résolution confirme la nécessité d'une réforme de l'OCM sucre afin que l'UE respecte les engagements contractés dans le cadre du cycle de Doha. Toutefois, le Parlement s'écarte de façon substantielle de la proposition faite par la Commission.

Tout d'abord, le Parlement note que la PAC a « pour but de promouvoir le caractère multifonctionnel de l'agriculture sur l'ensemble des territoires (européens) ». Par ailleurs, il considère que la réforme de l'OCM sucre « doit garantir un niveau de prix assurant une rémunération adéquate des producteurs communautaires aussi bien que des fournisseurs des Etats ACP et des PMA ».

Or, selon le Parlement, « l'orientation générale de la communication soumise par la Commission européenne (...) porte préjudice aux producteurs communautaires aussi bien qu'aux fournisseurs des pays les moins avancés et aux producteurs ACP ». Il juge notamment que « la baisse des prix et des quotas envisagée par la Commission européenne engendrera des pertes brutales de revenus pour les acteurs de la filière sucre, sans apporter vraisemblablement de profit réel aux consommateurs ».

A la lumière de ces orientations générales, le Parlement s'est prononcé plus en détail sur les volets interne et externe de la réforme, en avançant des alternatives à la réforme prônée par la Commission.

- Sur le volet interne de la réforme

Le Parlement souligne que « la réduction des prix du sucre proposée par la Commission va au-delà des besoins d'adaptation aux règles de l'OMC ». Il demande en conséquence que cette réduction « soit limitée au strict nécessaire pour atteindre et maintenir dans l'UE une production durable, performante et solide dans le respect des règles de l'OMC ». Il considère que la réduction des quotas « doit obéir au même principe ». Selon le Parlement, « une réduction des prix cumulée à celle des quotas met en cause la viabilité du secteur pour les régions les plus vulnérables aussi bien que pour celles qui sont les plus compétitives ».

²⁶ cf. « Joint declaration by the ACP ministerial delegation and representatives of the least developed countries (LDCs) and the spanish Ministry of agriculture, fisheries and food on the reform of the CMO for sugar », 21/03/2005.

²⁷ Résolution du Parlement B6-0147/2005

Toujours concernant les quotas, le Parlement « considère que c'est un instrument approprié pour une évolution normale de la production dans l'ensemble de l'espace communautaire, et qu'il convient de les utiliser à cette fin ». Aussi, le Parlement s'est-il opposé à la proposition de transfert de quotas entre les Etats-membres et a demandé à la Commission de la retirer.

- Sur le volet externe de la réforme

Le Parlement « demande instamment que la Commission fasse suite aux demandes formulées par les Etats ACP et les PMA et réfléchisse à une formule de réglementation de l'initiative TSA ». Il « suggère que cette formule mette en place des instruments de contrôle quantitatif pour un contingentement des importations », et ce afin d'éviter de faire du niveau de production communautaire la variable d'ajustement forcée de la nouvelle OCM. Ce contingentement « pourrait être réévalué périodiquement en fonction de l'impact réel de l'initiative TSA sur le développement de ces pays, notamment en termes d'emploi local et de production ». Concernant le niveau des quotas, le Parlement propose qu'« ils soient répartis à un niveau qui permette la production ultérieure d'autres denrées destinées à assurer l'approvisionnement alimentaire du pays concerné ».

Le Parlement propose également que des quotas soient fixés pour les pays des Balkans occidentaux, de façon à ce qu'ils assurent l'équilibre net de la production et de la consommation nationales.

Toujours concernant la gestion de l'offre de sucre, le Parlement invite la Commission « à tout mettre en œuvre pour obtenir, dans le cadre de l'OMC, des accords internationaux sur le contrôle de la production et du prix du sucre ».

Pour que les mécanismes de gestion de l'offre soient efficaces, le Parlement estime qu'il faut renforcer les systèmes de contrôles mis en place pour s'assurer du respect des règles d'origine.

Par ailleurs, le Parlement demande que « la production de sucre importé réponde aux mêmes normes socio-écologiques que la production sucrière dans l'UE ». Dans l'hypothèse où les pays fournisseurs ne se conformeraient pas à ces normes, le Parlement propose « qu'une taxe soit prélevée sur le sucre importé, laquelle servira à alimenter la création d'un fonds communautaire destiné à encourager une agriculture respectueuse de l'homme et de l'environnement dans les pays en développement fournisseurs de sucre ».

Enfin, le Parlement demande à la Commission « de prendre en considération l'incidence de la réforme particulièrement au Brésil, pays dans lequel la production et la transformation du sucre sont entre les mains d'un petit nombre de personnes, au détriment des nombreux travailleurs des plantations et des usines ». Il estime que « la Commission a la responsabilité morale de veiller à ce que les réformes qu'elle engage ne favorisent pas le type latifundaire non durable de production sucrière au Brésil ».

4. La société civile

4.1 Différentes études examinent les impacts de la réforme sur les pays du sud concernés

- Une étude met en évidence des conséquences adverses de la réforme pour le développement durable au Brésil

Un rapport réalisé par l'ONG internationale FIAN (Food First Information and Action Network) en coopération avec des ONG brésiliennes²⁸ s'intéresse aux conséquences pour le Brésil de la libéralisation de l'accès au marché européen pour le sucre²⁹.

Deux scénarii sont envisagés dans l'étude : le premier prévoit une libéralisation complète et immédiate de l'accès au marché européen pour le sucre, le second une libéralisation plus progressive de l'accès au marché.

➤ Dans le cas d'une libéralisation complète et immédiate de l'accès au marché européen pour le sucre, le rapport en vient aux conclusions suivantes :

Le Brésil serait en mesure de fournir la totalité des importations de l'UE. En effet, le Brésil est à ce jour le pays producteur de sucre le plus compétitif, avec un coût de production moyen de 200 USD/ tonne, les firmes produisant pour l'export étant capables de diminuer leurs coûts de production à 160 USD/ tonne. Dans ce contexte, le Brésil pourrait fournir les 3,7 millions de tonnes de sucre importées par l'UE (FAO 2000). Ce faisant, il augmenterait de 57% ses exportations de sucre (qui pour l'année 2004 s'élevaient à 18 millions de tonnes).

Comparaison des coûts de production entre le Brésil et certains pays ACP

Pays	Coût de production (USD/ tonne) en 2000
Brésil	200
Guyane	345
Belize	449
Barbades	844
Jamaïque	875
St. Kitts	926
Trinidad	1243

Source : Raffique Shah pour les ACP; FIAN pour Brésil.

Selon ce rapport, la production supplémentaire de sucre se ferait principalement en augmentant la surface cultivée dans le Midwest et le Minas Gerais. En effet, dans le Nordeste les structures de production sont peu modernes et pas assez compétitives pour attirer de nouveaux investissements. Quant à la région Sud, le programme Proalcool de production de sucre destiné aux biocarburants domestiques absorbe en grande partie la capacité de production de cette zone. De plus, dans cette région la concurrence avec la production d'autres matières premières agricoles est forte.

L'étude estime que les conséquences sociales d'une expansion de la culture de sucre dans la région seraient très négatives, avec une perte nette substantielle d'emplois ruraux. Selon FIAN la marginalisation des producteurs issus de l'agriculture familiale se traduirait par une migration incontrôlée vers les zones d'Amazonie impropres à l'agriculture industrielle.

²⁸ Le chef de projet de l'étude est FIAN International, les « project managers » sont K. Laschefski, géographe brésilien et B. Ribeiro, avocat brésilien. L'étude revendique une coopération étroite avec les ONG locales.

²⁹ « Economic, social and environmental impacts on Brazil of accelerated liberalisation of the EU sugar market », FIAN international, octobre 2002.

De plus, une telle expansion de la culture de sucre dans la région du Cerrado se traduirait par des dégâts environnementaux importants car la biodiversité exceptionnelle de la région (y compris celle de la zone marécageuse du Patanal) serait directement menacée.

Les principaux bénéficiaires d'une telle expansion de la culture de sucre seraient les grosses entreprises agroalimentaires. L'étude de FIAN rapporte que le Groupe COSAN réalise à lui seul 23% des exportations brésiliennes de sucre.

➤ Dans le cas d'une libéralisation plus graduelle du marché européen du sucre

Ce scénario prévoit une libéralisation plus graduelle du marché du sucre européen qui permettrait au Brésil de fournir 5% des importations européennes de sucre. Dans ce cas de figure, la production supplémentaire de sucre ne s'effectuerait probablement pas vers de nouvelles régions mais plutôt en réinvestissant dans les zones de production traditionnelles du Nordeste. D'un côté, l'effet positif serait de ne pas étendre la production de sucre dans les terres vierges de production agricole du Cerrado. D'un autre côté, l'effet négatif serait de renforcer la production de sucre dans le Nordeste, alors même que des efforts sont faits par des organisations sociales et environnementales pour permettre une restructuration sociale et environnementale de la région basées sur une agriculture plus diversifiée et durable.

Pour le Brésil donc, un tel scénario aurait des effets plus gérables que le précédent, mais ils seraient tout de même mitigés en terme de possibilité de développement social et environnemental.

Comme le souligne l'étude, la différence principale entre ce scénario de libéralisation graduelle et celui d'une libéralisation complète et immédiate serait d'entraîner une concurrence moins effrénée par rapport aux pays tiers dont l'industrie sucrière est moins productive, comme c'est le cas des pays ACP. Ces derniers disposeraient d'un sursis pour moderniser leur production nationale et être mieux à même de concurrencer le Brésil d'ici quelques années.

- *Dans les pays ACP et PMA, les agriculteurs familiaux directement menacés*

➤ Une production de sucre déjà largement concentrée dans les mains de quelques entrepreneurs...

Le maintien de petits planteurs indépendants ou de schémas de production à petite échelle est essentiel pour le développement social des pays bénéficiant d'un accès préférentiel au marché européen, dans la mesure où il est synonyme de préservation d'emplois ruraux et d'une source de revenu garantie, dans des contextes où les alternatives sont peu nombreuses.

La place de ces petits planteurs indépendants varie selon les pays.

La production des « îles à sucre » des Caraïbes, ainsi que de l'île Maurice, est largement assurée par des petites structures familiales : la taille des exploitations est limitée et le nombre de producteurs élevé.

La situation est différente dans les PMA exportateurs actuels ou potentiels de sucre que sont le Soudan, le Mozambique, le Malawi, la Zambie, la Tanzanie et l'Éthiopie³⁰, les petits planteurs indépendants sont relativement marginaux. Au **Soudan**, la plupart des complexes sucriers sont intégrés : il n'y a pas de paysans indépendants, unique-

³⁰ Parmi ces pays, le Mozambique (depuis février 2004), le Malawi, la Tanzanie et la Zambie sont également bénéficiaires du Protocole sucre ACP et des arrangements SPS (mais aucun n'appartient aux 5 bénéficiaires principaux du Protocole).

ment des ouvriers salariés³¹. Au **Mozambique**, sur quatre usines, seules deux font appel à des planteurs indépendants, les deux autres s'approvisionnant uniquement dans le cadre de la plantation d'usine. De plus, parmi les planteurs indépendants, seuls 85 petits planteurs (cultivant environ 1 ha) étaient répertoriés sur une seule usine³². Ils représentent ainsi moins de 1% de la production de canne et génèrent des coûts beaucoup plus élevés que les plantations industrielles³³.

Des expériences de production alternative à petite échelle, fructueuses mais encore limitées

Le rapport d'Oxfam « *A sweeter future ? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in Southern Africa* » parle par ailleurs de **schémas de production à petite échelle** (smallholder Schemes) développés au Mozambique et en Zambie mis en place pour renforcer l'implication des locaux dans la production de sucre. Ils sont liés sur une base contractuelle aux complexes sucriers qui déconcentrent la production de sucre.

En Zambie, selon Oxfam, parmi les 6000 travailleurs embauchés dans l'industrie sucrière (dont 4000 saisonniers), il y aurait 161 petites structures productrices (« smallholders ») impliquées dans un schéma de production à petite échelle développé dans les années 1980 dans la région de Kaleya (« Kaleya Smallholder Scheme »). Au Mozambique, dans la région de Maputo, un schéma de production à petite échelle (« smallholders Scheme »), relativement récent, emploie 65 familles cultivant moins de 2 ha en moyenne.

Dans ces structures de production travaillent les membres de la famille propriétaire, qui en plus emploie en moyenne deux à trois travailleurs semi-permanents tout au long de l'année pour assurer l'irrigation, et jusqu'à 10 travailleurs ponctuels (pour une période de 3-4 jours) pour effectuer le désherbage lors du pic de la saison des pluies. Ces structures représentent donc un réel effort de déconcentration de la production de sucre dans ces pays, et de renforcement des liens entre structures de production sucrière et économie locale. Selon Oxfam, ces programmes de productions à petite échelle ont eu des résultats prometteurs en terme d'amélioration des conditions de vie de leurs membres, avec notamment l'installation de services sociaux (habitats décentes, services de santé, eau courante). Toutefois, un bémol majeur concerne le niveau de salaire des ouvriers qui sont largement inférieurs à ceux employés dans les complexes sucriers intégrés. Aussi, leur accès (monétaire) à la scolarisation et aux soins restent limités. Autre problème pour ces petites structures de production : il n'y a pas de régulation gouvernementale qui encadre les schémas de production. Aussi sont-ils dépendants des prix et des règles mises en place par les structures sucrières (« sugar estates »).

➤ ... concentration que la réforme envisagée devrait encourager

Une étude commandée par le groupe sucre des PMA et conduite par le groupe LMC³⁴ indique qu'un accès au marché européen régulé par des quotas, et bénéficiant de prix rémunérateurs, serait bien davantage facteur de développement dans les PMA qu'un accès illimité à des prix trop bas. Ainsi, le rapport estime que si la baisse des prix prévue par la réforme de l'OCM sucre est de 20% au lieu de 37%, et si le quota d'importation³⁵ dont bénéficient les PMA est maintenu à son niveau de 2008/2009³⁶,

³¹ « *Sugar and development, implications of preferential agreements and opening up markets* », Lacoste, E., Les cahiers de Cyclope, issue 1, may 2004

³² Oxfam briefing paper n°70

³³ « *Sugar and development, implications of preferential agreements and opening up markets* », Lacoste, E., Les cahiers de Cyclope, issue 1, may 2004

³⁴ Communiqué de presse du groupe sucre des PMA, « Sugar key to jobs and investment for world's poorest countries, claims influential report », 25/04/2005.

³⁵ A droit de douane nul

³⁶ alors que le régime TSA prévoyait une suppression de ce quota en 2009 ;

ce seraient 120 000 à 145 000 emplois directs permanents qui seraient créés, ainsi que plusieurs milliers d'emplois indirects.

Au contraire, si les baisses de prix sont trop drastiques et la libéralisation de l'accès au marché européen trop prématurée, cela signifierait la suppression de milliers d'emplois dans ces pays. Il est à craindre que les premiers à en pâtir soient les producteurs issus de l'agriculture familiale de ces pays.

En effet, comme le souligne E. Lacoste³⁷, le maintien de petits planteurs indépendants n'est pas toujours compatible avec l'amélioration de la productivité exigée (selon elle, en Tanzanie, les rendements des petits planteurs sont en moyenne inférieurs de 50% aux rendements de la plantation). Elle estime qu'avec les restructurations planifiées dans les pays visant à accroître leur compétitivité, le maintien de ces petits planteurs indépendants risque de devenir anecdotique.

Or la réforme de l'OCM sucre, avec la baisse drastique des prix qu'elle propose, pousse vers une exacerbation de la concurrence entre les différents fournisseurs de sucre. Les premiers marginalisés seront sans aucun doute les petites structures de production, ce qui fera le jeu des complexes sucriers intégrés. Les conséquences en seraient dramatiques, dans des contextes où il existe très peu d'alternatives en terme d'emplois ruraux et de sources de revenu.

4.2 Pour les organisations de solidarité internationale européennes³⁸, la réforme ne répond pas aux enjeux de développement durable

- *Contre une réforme instaurant une « double peine »...*

La plupart des organisations de solidarité internationale européennes soulignent que la réforme proposée n'est pas assez radicale en ce qui concerne l'élimination du dumping des surplus européens dommageable aux pays du sud producteurs de sucre. En même temps, la réforme européenne fait peser une charge disproportionnée sur les pays en développement bénéficiant actuellement des avantages du régime européen. Cette option de réforme pénalise donc doublement les pays en développement producteurs de sucre. Le problème du dumping doit être résolu par une diminution de la production européenne, afin que l'UE ne génère plus de surplus de sucre qui se retrouvent à l'exportation. Par ailleurs, les prix sur le marché européen doivent rester rémunérateurs pour les exportations en provenance des pays en développement.

Le régime « tout sauf les armes » tel que prévu actuellement ne permet pas de sécuriser une amélioration de l'accès au marché européen pour le sucre en provenance des PMA. La libéralisation totale de l'accès au marché européen, comme l'ont constaté les PMA eux-mêmes, est trop prématurée et ferait le jeu d'exportateurs plus compétitifs, comme le Brésil ou la Thaïlande.

Enfin, la réforme proposée par la Commission européenne ne permet pas d'améliorer la répartition des bénéfices de l'accès au marché européen. Les OSI plaident pour une meilleure répartition de ces bénéfices, d'une part entre les pays en développement, d'autre part entre les producteurs/ transformateurs à grande échelle et les agriculteurs familiaux.

³⁷ « *Sugar and development, implications of preferential agreements and opening up markets* », Lacoste, E., Les cahiers de Cyclope, issue 1, may 2004

³⁸ Source : CIDSE/ APRODEV, Oxfam/WWF, Plate Forme européenne pour la Souveraineté Alimentaire

- *Pour la protection de l'agriculture familiale et des conditions de travail décentes...*

Les principales ONGs européennes dénoncent la proposition de réforme de l'OCM sucre de la Commission européenne, dans la mesure où la baisse drastique des prix qu'elle prévoit serait contraire aux objectifs de développement de leurs partenaires du Sud, et néfastes pour les plus petits producteurs européens. Pour ces organisations, le prix du sucre sur le marché européen doit être maintenu à un niveau rémunérateur, de façon à bénéficier aussi bien aux producteurs européens qu'aux pays en développement exportant sur le marché européen.

Elles mettent par ailleurs l'accent sur l'exigence d'un meilleur respect des conditions de travail dans l'industrie sucrière, en Europe comme dans les pays en développement : l'industrie sucrière doit respecter des normes fondamentales de l'OIT, en ce qui concerne les conditions de vie et de travail des employés des industries et des plantations de sucre.

De manière à garantir le respect de ces normes, il faut mettre en place une surveillance publique externe, à laquelle doivent être associés les syndicats et la société civile.

- *... dans un environnement préservé*

Les mêmes organisations plaident pour un régime sucrier plus durable d'un point de vue environnemental.

Les accords préférentiels avec les pays ACP doivent reposer sur des normes environnementales liées aux modes de production et de transformation de la canne à sucre et également au contrôle de l'expansion des terres destinées à la production de sucre.

Certaines organisations se prononcent en faveur d'incitations commerciales, comme l'attribution de préférences supplémentaires pour le sucre produit de façon durable pour l'environnement, et financières, par le biais de l'assistance technique au commerce.

Au niveau européen, une réglementation spécifique doit être mise en place afin de promouvoir des modes de production de sucre respectueux de l'environnement, entre autres en favorisant la rotation des cultures, en diminuant l'usage de pesticides et en mettant en place des programmes de conservation de la biodiversité.

IV. LA POSITION DE LA PLATE-FORME POUR UNE REFORME VERS UNE OCM SUCRE DURABLE ET SOLIDAIRE

1. Les principes de la plate-forme pour des agricultures durables et solidaires

Les organisations membres de la plate-forme française partagent les principes suivants, pour les agricultures du monde, et qui sont fondateurs des positions spécifiques :

- ▷ Des prix agricoles rémunérateurs, de façon à permettre aux paysans et aux travailleurs agricoles de vivre dignement de leur travail
- ▷ Des politiques agricoles qui encouragent la pérennité des exploitations familiales
- ▷ Le respect de la souveraineté alimentaire
- ▷ Des échanges internationaux solidaires, avec des accords commerciaux préférentiels, en refusant toute forme de dumping
- ▷ La promotion de pratiques agricoles durables, qui permettent de respecter l'environnement et de satisfaire le consommateur.

Il importe de replacer les perspectives de réforme de l'OCM sucre dans un cadre mondial. Une régulation globale du marché du sucre est nécessaire afin de respecter les principes énoncés ci-dessus.

2. Quelle réforme de l'OCM sucre ?

La Commission européenne a présenté, le 22 juin, au Conseil des ministres de l'agriculture européens, sa proposition de réforme de l'OCM sucre. Conscientes de la nécessité d'une réforme de l'OCM sucre dans une perspective de régulation globale du marché du sucre, en adéquation avec les principes de durabilité et de solidarité énoncés ci-dessous, les organisations membres de la plate-forme proposent que le cadre du projet de réforme nécessaire se définisse et se construise autour des mesures et des orientations suivantes :

2.1 Durabilité

Une réforme véritablement fondée sur des préoccupations de développement durable devrait garantir des perspectives à long terme. Nous regrettons que la proposition de réforme actuellement sur la table ne prévoie pas sérieusement les conséquences de l'ouverture complète aux importations des PMA à partir de 2009.

Dans le respect des trois piliers de la durabilité (économique, social et environnemental), il nous semble nécessaire d'élaborer une réforme qui permette le maintien d'une agriculture familiale durable en Europe et dans le reste du monde.

2.2 Prix et production

- **Premier préalable : le maintien de prix rémunérateurs pour tous les producteurs.** Cette condition ne pourra être remplie qu'en acceptant une baisse du niveau de la production européenne. Une réforme basée quasi exclusivement sur une baisse drastique des prix, comme proposée par la Commission européenne, serait fatale aux producteurs européens. La logique

mission européenne, serait fatale aux producteurs européens. La logique de compensation partielle, sous forme d'aide directe au revenu, prônée par la Commission européenne n'est pas acceptable : les producteurs de sucre européens demandent à vivre du revenu tiré de la vente de leur production. De plus, une baisse du prix européen aurait des conséquences catastrophiques sur les pays ACP et PMA bénéficiaires du régime d'importations préférentielles.

- **Pour l'amélioration de la gestion de l'offre au niveau européen : préserver les contingentements.** La proposition de la Commission de fusionner les quotas A et B nous paraît aller dans le sens d'une maîtrise souhaitable des quantités produites dans l'Union européenne. En vue de mettre fin à la vente de sucre européen sur le marché mondial à un prix inférieur à son coût de production ainsi qu'aux ré-exportations subventionnées, il est en effet nécessaire que le niveau de production communautaire, ajouté à celui des importations préférentielles, n'excède pas les besoins de consommation européenne. Dans cette perspective, les organisations de la plate-forme attendent des précisions de la Commission européenne sur la suppression du sucre C, dont la réexportation sur le marché mondial à un prix inférieur aux coûts de production est dommageable pour les pays en développement producteurs (et a été condamnée par l'OMC). En cas de surplus exceptionnel de la production européenne nous proposons la mise en place, soit d'un système de report du volume excédentaire vers la prochaine campagne soit d'un système de stockage.
- La régulation de l'offre européenne doit également s'accompagner d'un mécanisme favorisant une juste **répartition de la production** de sucre entre pays et producteurs européens, de façon à promouvoir une agriculture familiale et durable. Les perspectives de concentration de la production autour de quelques pays et de quelques régions profiteront à quelques producteurs et surtout à l'industrie agro-alimentaire ce qui, de notre point de vue, ne doit pas être le rôle de la PAC. La Plate-forme se réjouit de l'abandon du principe d'un transfert de quotas entre pays, initialement envisagé par la Commission. En effet, un tel mécanisme va à l'encontre du principe de solidarité tel que défendu par la plate-forme et d'une répartition de la production de sucre sur l'ensemble du territoire européen, bénéfique en terme de complément de revenu aux petits agriculteurs et donc et au maintien de l'emploi en zone rurale.
- La plate-forme refuse l'option qui encourage la mise en place d'un plan de restructuration même volontaire du secteur du sucre. Cette option, serait pour notre part, accepter les conséquences de cette réforme comme inévitables. Pour les petits producteurs des zones de production dites excentrées, le caractère « volontaire » de l'option se transformera en une restructuration non plus volontaire mais obligée (la concentration et la spécialisation des zones de production conduira fatalement à exclure les usines dites excentrées des zones de collecte).

2.3 Exportations

- **Elimination des subventions et de toutes les formes de financement qui engendrent le dumping**, y compris celles financées par les producteurs eux-mêmes.

- Suppression progressive, en vue de les **éliminer totalement**, des exportations liées au surplus européen, ce qui doit passer par une réduction de la production au moyen d'instruments de gestion de l'offre. L'élimination totale des subventions à l'exportation de sucre qui s'impose déjà après la condamnation en appel pour le sucre C et le sucre ACP réexporté, est aussi programmé pour celles du quota B par l'Accord-cadre du 31 juillet 2004.

2.4 Accès au marché européen

- **Les accords préférentiels doivent être améliorés, et non supprimés.** Une meilleure répartition des contingents accordés aux pays bénéficiant de ces accords est nécessaire ;
- **Les exportations de sucre des PMA doivent être contingentées,** conformément au souhait de ces pays eux-mêmes. L'objectif de ce contingentement est de permettre le maintien de la régulation du marché européen, et donc un prix garanti supérieur à celui du marché mondial. Ce maintien du contingentement nécessite de renégocier le régime « tout sauf les armes » qui prévoit à partir de 2009 l'accès libre de tout contingentement et droit de douane pour le sucre en provenance des PMA. Cette renégociation a été demandée par les PMA, conscients qu'elle leur serait défavorable et ferait le jeu d'exportateurs plus compétitifs. Il s'agit de sécuriser l'accès au marché consenti aux PMA, une libéralisation prématurée de l'accès au marché européen faisant le jeu des agro-exportateurs les plus compétitifs.
- **Privilégier l'agriculture familiale** : Faire en sorte que ce soient les producteurs ACP, et non les multinationales agro-exportatrices de ces pays, qui bénéficient de l'accès préférentiel au marché européen.
- Encourager et appuyer les politiques visant à promouvoir la **transformation du sucre dans les pays producteurs**, ainsi que la diversification des activités dans ces mêmes pays, pour sortir de situations de dépendance qui constituent un handicap pour le développement.
- Lier l'accès au marché européen au respect des droits fondamentaux des coupeurs de canne des régions productrices et au versement d'un salaire digne pour leur travail en concertation avec leurs organisations professionnelles.

2.5 La question des bio-carburants

En vue de compenser la diminution de la production sucrière, il convient d'étudier les possibilités optimales que peut offrir l'utilisation des betteraves pour la fabrication d'éthanol, en évaluant préalablement son bilan éco-énergétique et son impact sur l'environnement. Il est important de veiller à ce que la substitution de la culture industrielle de la betterave à sucre ne se fasse pas par une autre culture industrielle, n'offrant aucune garantie de maîtrise et de répartition et donc de revenu aux producteurs. Si la promotion du bioéthanol comme biocarburant est une alternative intéressante, le débat actuel sur le développement à grande échelle des biocarburants ne tient pas compte de l'impact environnemental et des bilans éco-énergétiques de ces cultures industrielles non alimentaires de substitution. Pour éviter ce travers, le développement des biocarburants pourrait s'appuyer sur une diversité de sources d'énergie.

En conclusion : « améliorer plutôt que détruire »³⁹

A la lecture de ce rapport, il apparaît que le seul projet de réforme qui vaille est celui qui prône une politique « gagnant-gagnant ». A savoir une politique construite d'abord sur la coopération entre les producteurs et les régions productrices de sucre et non pas sur un déplacement des productions vers des zones spécialisées dans l'agro exportation, avec comme seule logique, une concurrence sans contrainte dans les échanges agricoles.

En acceptant de mettre fin à ses exportations (quota B et sucre C) et en assurant un niveau d'importation contingenté pour les PMA et les pays ACP, l'Europe offrirait un véritable cadre de régulation et de maîtrise de ses productions. Dans un souci de cohérence, cela amènerait à abandonner l'idée d'une réforme qui liquide en Europe les moins « performants » (des régions jugées comme non compétitives, des usines jugées excentrées et trop éloignées des zones de productions et de collecte). Les objectifs de la PAC ne doivent plus seulement être des objectifs de « performance » économique, mais doivent bien prendre en compte les trois piliers du développement durable. C'est pourquoi le régime sucrier européen doit être réformé de façon à permettre le maintien d'exploitations bien réparties sur le territoire, pratiquant des modes de production durables, et dans un souci de solidarité avec les pays les plus pauvres de la planète.

Dans les mois qui viennent, il convient d'avancer et de converger dans la recherche d'un cadre qui privilégie l'intérêt général, pas seulement en Europe. A l'instar de la plate-forme française, la plate-forme européenne pour la souveraineté alimentaire, présente dans 7 pays européens, reflète cette diversité d'intérêts et de sensibilités. Elle propose de poursuivre le débat avec l'ensemble des acteurs intéressés à promouvoir une réforme durable et solidaire.

³⁹ Formule empruntée à la Confédération des betteraviers belges

Bibliographie

- Agra Presse, 26-07-04, « *Le projet de réforme inquiète la majorité des 25* ».
- Agra Presse, 28-06-04, « *Pour faire tourner une OCM sucre en Europe, il faut continger les importations* »
- Agra Presse, 21-03-05, « *Les industries utilisatrices évaluent les conséquences du projet de Bruxelles* »
- Le Betteravier Français n°824, 15 juin 2004, « *Les cinq conditions de la CGB à une réforme qui préserve l'avenir de la filière betteravière* »
- CIDSE-APRODEV position paper, avril 2005, "*Reform of the Sugar Regime in the European Union, policy recommendations from a development perspective*".
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, COM(2004) final, juillet 2004, « *Elaborer un modèle agricole durable grâce à la nouvelle politique agricole commune (PAC) – réforme du secteur du sucre* ».
- FIAN (FoodFirst Information and Action Network) International, octobre 2002, « *Economic, social and ecological impacts on Brazil of accelerated liberalisation of the European sugar market* »
- "*Joint declaration by the ACP ministerial delegation and representatives of the least developed countries (LDCs) and the spanish Ministry of agriculture, fisheries and food on the reform of the CMO for sugar*", 21 janvier 2005
- Lacoste, E., Mai 2004, « *Sugar and development, implications of preferential agreements and opening up markets* », Les cahiers de Cyclope, issue 1.
- LDC sugar group, 25/04/2005, « *Sugar key to jobs and Investment for world's poorest countries, claims influential report* », news release.
- Oxfam International, novembre 2004, « *A sweeter future ? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in Southern Africa* », Oxfam Briefing paper n°70.
- Oxfam International and WWF, juin 2005, « *Critique of the EC's Action Plan for ACP countries affected by EU sugar reform* », joint NGO briefing paper
- Parlement européen, février 2005, « *Proposition de résolution au nom de la commission de l'agriculture et du développement rural sur la prochaine réforme de l'OCM sucre* », B6-0147/2005.
- PMA, 19 novembre 2003, « *LDC sugar producers call for a European Union sugar reform that supports the development objective of the Everything But-Arms initiative* ».
- PMA, "*Proposal of the Least Developed Countries of the world to the European Union regarding the adaptation of the EBA initiative in relation to sugar and the role of the LDCs in the future orientation of the EU sugar regime*", 3 mars 2004.
- Plateforme européenne pour la souveraineté alimentaire, octobre 2004, "*L'avenir du régime sucrier en question*".
- Plateforme pour des agricultures durables et solidaires, juin 2004, "*La réforme de l'OCM sucre*".
- Solagral, juin 2003, « *Les implications internationales de la politique communautaire du sucre et de sa réforme* »

Secrétariat ACP, octobre 2004, «*Observations ACP relatives à la communication de la Commission européenne datée du 14 juillet 2004 concernant la réforme du régime communautaire du sucre* ».

WWF, novembre 2004, «*Sugar and the Environment, encouraging better management practices in sugar production and processing* ».



La plate-forme pour des agricultures durables et solidaires

Auteur : Anne Wagner, GRET (Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques)

Avec la contribution de : Olivier Clément, Confédération Paysanne, Anne Laure Constantin, Plate-forme pour des agricultures durables et solidaires, Caroline Dorémus Mège, Agir ici.

Remerciements : Jacques Berthelot, Solidarité

Travaux financés grâce à l'appui du Ministère des Affaires Etrangères et du consortium agriculture et alimentation de Coordination SUD, regroupant : AITEC, CCFD, CFSI, Coordination SUD, CRID, Fédération Artisans du Monde, GRET, IRAM, Peuples solidaires, Secours Populaire Français.