



La Commission Européenne veut supprimer les quotas sucriers au 30.09.2015

Pourquoi le secteur plaide pour une reconduction de ce règlement efficace et budgétairement neutre pour l'UE jusqu'au moins 2020.

*Valerie Vercammen,
Secrétaire Générale CBB*

2012

MISSION STATEMENT CBB

La CBB (Confédération des Betteraviers Belges) a été créée en 1965 et est l'organisation professionnelle* et officielle pour environ 8.200 planteurs de betteraves sucrières.

La CBB représente et défend les intérêts professionnels des planteurs de betteraves sucrières au niveau local, régional et national en Belgique et au niveau international via la CIBE (Confédération Internationale des Betteraviers Européens) et l'AMBCS (Association Mondiale des Planteurs de Betteraves et de Canne à Sucre).

En Belgique, la CBB coordonne le fonctionnement de 4 associations régionales de planteurs:

- Fédération des Betteraviers Wallons RT asbl ;
- Coördinatiecomité van Vlaanderen vzw ;
- Verbond Vlaamse Suikerbietplanters Tiense vzw ;
- Comité de Coordination des planteurs de betteraves du Hainaut-Iscaal asbl ;

La CBB agit autant que possible en concertation avec les associations agricoles à buts généraux comme la FWA (Fédération Wallonne de l'Agriculture), le Boerenbond et l'ABS (Algemeen Boerensyndicaat).

Les tâches principales de la CBB sont:

- la représentation;
- la défense des intérêts professionnels ;
- la conclusion d'accords interprofessionnels pour le secteur ;
- la coordination des instances régionales ;
- l'organisation du contrôle de la réception des betteraves dans les usines ;
- la diffusion de l'information via "Le Betteravier", le site web, ... ;
- la promotion de la R&D (recherche et développement) dans le secteur en contribuant à l'IRBAB (Institut Royal Belge pour l'Amélioration de la Betterave) ;
- la gestion de la participation des planteurs de betteraves sucrières dans les entreprises sucrières.

* La CBB a été reconnue comme "groupement de producteurs" par la Loi du 28 mars 1975 et comme « organisation des vendeurs de betteraves sucrières » et peut ainsi conclure des accords interprofessionnels comme visé dans le Règlement 1260/2001 de l'UE.

POSITION DE LA CBB SUR L'OCM SUCRE APRÈS 2015

* Cette position est partagée par l'Agrofront: la Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA), Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat (ABS) et par la Raffinerie Tirlemontoise

Introduction

L'actuelle OCM Sucre (Organisation Commune du Marché) avait subi des réformes profondes en 2006. Elle sera en vigueur jusqu'au 30.09.2015 (Règlement CE 1234/2007) et consiste en :

- une politique de prix, avec un prix de référence pour le sucre et un prix minimum garanti pour les betteraves ;
- une politique de quotas, avec comme nouveauté la possibilité de produire du sucre industriel en hors quota ;
- une politique commerciale, réglant les importations et les exportations;
- une politique de marché comprenant :
 - pour le sucre, des instruments de gestion du marché pour stabiliser celui-ci et
 - pour les betteraves, un cadre général régissant l'achat de betteraves par les fabricants, avec entre autres un rôle important réservé aux accords interprofessionnels.

Le 18.11.2010, la Commission Européenne annonçait une nouvelle réforme générale de la Politique Agricole Commune (PAC). Dans son communiqué intitulé « La PAC à l'horizon 2020 », la Commission prévoyait un nouvel examen de l'OCM Sucre avec une possibilité de suppression « en douceur » du système des quotas sucriers à une date à définir.¹

Le 12.10.2011, la Commission Européenne formulait sa proposition de réforme de la PAC, qui comprenait, entre autres, la proposition de supprimer brutalement le régime des quotas sucriers ainsi que les éléments qui y sont associés (prix minimal de la betterave,...), sans même prévoir une période de transition.

Cette proposition pour le sucre est en contradiction avec la position du Parlement européen, qui en approuvant la proposition du parlementaire allemand, A. Dess, veut conserver le régime actuel jusqu'en 2020 et sauvegarder la production européenne.²

La CBB estime la proposition de la Commission Européenne totalement inacceptable et inadaptée aux spécificités du marché du sucre et de la betterave. La proposition est non fondée et totalement en contradiction avec les priorités qu'avait formulées auparavant le Commissaire Dacian Cioloș pour la nouvelle Politique Agricole Commune³. De surcroît, cette proposition ne repose sur aucune analyse

1 « Le régime actuellement en place dans les secteurs du sucre et de l'isoglucose expirera en 2014/2015. Plusieurs options pour l'avenir, incluant une suppression en douceur des quotas à une date à définir, doivent être examinées en vue d'accroître l'efficacité et la compétitivité du secteur. »

2 «Advocates that the 2006 sugar market regime be extended **at least to 2020** in its existing form and calls for suitable measures to safeguard sugar production in Europe and to allow the EU sugar sector to improve its competitiveness within a **stable framework**; ».

3 Objectif 1: Production alimentaire viable; Objectif 2: La gestion durable des ressources naturelles et l'action en faveur du climat; Objectif 3: Le développement territorial équilibré.

objective. La Commission Européenne mêle la réforme technique d'une OCM particulière à la grande réforme politique et financière de l'ensemble de la PAC. Dans un tel contexte, l'objectif d'arriver à une réforme correcte de l'OCM Sucre ne bénéficie pas d'une attention suffisante.

CONCLUSION:

La proposition de la Commission Européenne pour la nouvelle OCM Sucre est non fondée ; elle est inadaptée et ne s'appuie pas sur une analyse objective. Avec cette proposition, la Commission Européenne met en péril l'avenir du secteur betteravier et de toute la filière sucre.

1. POURQUOI PLAIDER POUR UNE RECONDUCTION DE L'OCM SUCRE ACTUELLE ?

L'OCM sucre actuelle a déjà prouvé son efficacité, sauf sur un point facile à résoudre: elle doit permettre à la Commission d'être plus proactive en cas de déficits sur le marché, comme nous le demandons depuis l'été 2010. Une analyse SWOT⁴ approfondie de l'OCM actuelle montre que le système comporte beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients. Les principaux avantages sont exposés ci-dessous.

Principaux avantages du régime sucre actuel :

1. Sécurité alimentaire en Europe.
2. Stabilité du marché et tampon contre la volatilité.
3. Sécurité du revenu pour les planteurs de betteraves.
4. Environnement économique stable, favorable aux investissements et à l'innovation.
5. Culture verte et durable.
6. Stimulant pour le développement de la bio-industrie.
7. Cadre contractuel et interprofessionnel stable.
8. Cohérence avec les engagements externes de l'UE :
 - Au niveau multilatéral : OMC (Organisation Mondiale du Commerce) ;
 - Au niveau des importations préférentielles : pays ACP et PMA,⁵

En plus de ces avantages pour le secteur, il faut souligner que ce système efficace est budgétairement neutre pour l'UE!

1.1. Sécurité alimentaire en Europe

Le sucre est tout d'abord un aliment. La production intérieure est un élément important pour la sécurité alimentaire.

⁴ (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) – cf. analyse p. 17

⁵ Pays ACP: Afrique, Caraïbes, Pacifique ; PMA: Pays les Moins Avancés (initiative TSA, Tout Sauf les Armes): ces pays bénéficient d'un accès préférentiel au marché de l'Union Européenne.

Le marché du sucre est de plus en plus sous pression. La demande mondiale s'accroît et l'offre n'arrive pas toujours à suivre cette demande. Chaque année la demande de sucre augmente de 2 à 3 %. Les deux principaux moteurs sont la croissance de la population mondiale et l'augmentation de la consommation de sucre au niveau mondial, surtout dans les pays émergents. Cette pression sur les marchés conduit à une extrême volatilité des prix.

Suite à la réforme sucrière réalisée en 2006, l'Union Européenne est devenue importatrice nette pour 15 % de sa consommation de sucre. Le taux d'auto-provisionnement de l'UE a de ce fait baissé à 85 %. L'OCM Sucre actuelle maintient l'équilibre entre la production interne et les importations. Elle sécurise la production en Europe et garantit le taux d'auto-provisionnement de l'Europe, ce qui lui permet de limiter sa dépendance à l'égard d'un marché mondial très volatil.

Les conditions climatiques plus stables en Europe réduisent le risque d'une mauvaise récolte en comparaison à d'autres régions dans le monde.

CONCLUSION:

Pour les consommateurs et l'industrie utilisatrice de sucre, l'OCM actuelle garantit une disponibilité suffisante en sucre.

L'OCM actuelle et le système de quotas permettent de MAINTENIR la production de sucre en Europe. Ils limitent la dépendance à l'égard du marché mondial

1.2. Stabilité du marché et tampon contre la volatilité

Les instruments de gestion du marché prévus dans l'OCM Sucre actuelle assurent la stabilité du marché : ils permettent à la Commission Européenne de réagir de manière efficace contre le risque d'**excédent** (grâce au système des quotas lui-même, ou par un retrait préventif, c.-à-d. une diminution temporaire des quotas,...) ou, au contraire, contre le risque de **déficit** (par l'assouplissement des importations, ou par l'utilisation de sucre hors quota,...).

Dans le premier cas (excédents), compte tenu de la volatilité énorme sur le marché mondial (ampleur des fluctuations de prix, longueur du cycle,...), la gestion du marché est importante pour réduire la vulnérabilité de l'industrie sucrière. Les fermetures d'usines, même causées par une évolution conjoncturelle, sont irréversibles et peuvent mettre la sécurité alimentaire en péril, sans parler des conséquences pour le développement rural.

Dans le second cas (déficit), l'OCM Sucre actuelle protège l'industrie alimentaire européenne ainsi que le consommateur contre le risque de flambée des prix sur le marché mondial. Une telle situation s'est produite en 2010/2011 : les prix élevés sur le marché mondial étaient dus au fait que depuis 2009, les trois principaux pays exportateurs (Brésil, Australie et Thaïlande) n'avaient pas pu répondre à la demande accrue de sucre, aggravée par la variabilité de la production indienne. Il s'en est suivi une explosion des prix et un déficit sur les marchés mondiaux, marchés européens inclus, parce que les importations attendues en provenance des PMA n'ont pas suivi.

Dans l'éventail d'instruments dont dispose la Commission Européenne pour réagir à un cas de déficit, il lui manque un instrument qui lui permettrait de susciter une adaptation rapide de la production européenne quand les importations prévues rentrent difficilement à un prix raisonnable. Un tel instru-

ment existe déjà pour des situations d'excédents (retrait préventif). Il ne serait pas difficile de créer un même type d'instrument pour le cas de déficit (« retrait inverse », c.-à-d. : la possibilité d'augmenter rapidement et temporairement les quotas).

La pénurie relative qui fut constatée en 2010/2011 sur certains marchés de l'UE approvisionnés par des importations (Portugal,...) n'était donc certainement pas due au système des quotas. Cette « pénurie » aurait même pu être parfaitement évitée en rendant la gestion du marché par la Commission Européenne plus proactive.

CONCLUSION:

Les instruments de gestion du marché du sucre garantissent la stabilité sur un marché très volatil. La dérégulation de ce marché provoquerait une plus forte volatilité des prix du sucre, ce qui serait néfaste aussi bien pour l'industrie alimentaire que pour les consommateurs en cas de déficit, et pour l'industrie sucrière en cas d'excédents.

Pour que la Commission puisse agir de façon plus proactive en toutes circonstances, un instrument supplémentaire devrait être créé : le retrait inverse (c.-à-d. une augmentation rapide et temporaire des quotas en cas de déficit sur le marché).

1.3. Sécurité du revenu pour les planteurs de betteraves

L'OCM Sucre actuelle permet de garantir une sécurité du revenu aux planteurs, entre autres, grâce au prix minimum pour la betterave. L'existence de ce prix minimum est cruciale pour corriger partiellement le déséquilibre de pouvoir commercial entre planteurs et fabricants dans un contexte typique de concurrence imparfaite (marché oligopolistique, avec par exemple en Belgique deux groupes sucriers seulement pour plus de 8.000 planteurs).

Un prix de betteraves équitable incite les planteurs à maintenir la production betteravière.

Une baisse éventuelle du prix de la betterave pourrait menacer l'approvisionnement en matières premières pour les usines.⁶

La sécurité du revenu est également un facteur stimulant pour inciter les jeunes à entrer dans le secteur.

CONCLUSION:

L'OCM Sucre actuelle offre aux planteurs une sécurité du revenu. C'est primordial pour maintenir la production de betteraves dans un contexte économique où le revenu des agriculteurs ne cesse d'être mis sous pression par la baisse de la marge bénéficiaire causée e. a. par l'augmentation du prix des inputs.

Si le prix de la betterave diminuait effectivement de 10 à 20 %, la rentabilité de la culture serait remise en question. Les planteurs pourraient alors décider d'emblaver d'autres cultures, ce qui porterait atteinte à l'approvisionnement en matières premières pour les fabricants de sucre.

⁶ L'étude « Impact Assessment » de la Commission européenne prévoyait dans son modèle économétrique avec plusieurs scénarios une baisse du prix de la betterave de 10 à 20 % en moyenne.

1.4. Environnement économique stable, favorable aux investissements et à l'innovation

L'OCM Sucre actuelle crée un environnement économique stable. Cette stabilité est importante pour:

- Les planteurs: l'OCM contribue à la stabilité du revenu des betteraves, ce qui incite à maintenir la production de betteraves.
- Les fabricants de sucre: un environnement stable stimule la prise de décisions d'investissements qui sont nécessaires pour accroître la compétitivité.
- Les fournisseurs: un cadre stable dans le secteur betteravier garantit la rentabilité pour les fournisseurs en amont. Les semenciers et d'autres fournisseurs investiront plus en Recherche & Développement. Les investissements en R&D et la recherche génétique augmentent la rentabilité et la compétitivité.

CONCLUSION:

L'OCM Sucre actuelle contribue à la création d'un cadre économique stable. Il est nécessaire d'avoir une certaine stabilité et des perspectives à long terme pour stimuler les investissements et les innovations indispensables pour les gains de productivité du secteur.

1.5. Culture verte et durable⁷

Au cours de ces dernières années, les planteurs ont réalisé de gros efforts sur le plan environnemental pour améliorer la durabilité de la culture. Des mesures ont été prises pour protéger la qualité du sol et de l'eau et pour respecter la biodiversité. L'utilisation d'intrants et de produits phytopharmaceutiques a fortement diminué grâce à une utilisation plus efficiente. En outre le rendement a progressé en moyenne de 2 % par an. Comme les betteraves sucrières sont cultivées généralement à proximité des usines, le transport de betteraves a une empreinte carbone relativement basse⁸. La betterave sucrière s'intègre bien dans la rotation des cultures : elle prévient ainsi l'extension de maladies et réduit l'usage de pesticides durant la culture suivante. La culture de betteraves a également démontré son intérêt pour obtenir des valeurs basses de résidus en nitrates dans le sol après la récolte.

Le bioéthanol partiellement produit à base de betteraves sucrières aide à réaliser les objectifs européens 2020 en matière d'utilisation d'énergies renouvelables. En remplaçant le carburant fossile par l'éthanol, les gaz à effet de serre diminuent de 60 %.

CONCLUSION:

Par la stabilité qu'elle instaure, l'OCM Sucre actuelle est favorable au verdissement. La culture de la betterave sucrière est devenue une des cultures les plus durables. Elle contribue de surcroît à une diminution de l'empreinte carbone.

⁷ Etude CIBE & CEFS avril 2010 : The European Sugar Sector : a model of environmental sustainability

⁸ L'étude de la CIBE & de la CEFS met en exergue les avantages comparatifs de la betterave par rapport à la canne à sucre : entre autres en matière de performances hydriques et de rendement sucre par hectare.

1.6. Stimulant pour le développement d'une bio-industrie

La réforme sucre de 2006 a prévu la possibilité d'utiliser le sucre hors quota comme « sucre industriel » (c.-à-d. : du sucre pour l'industrie chimique intérieure, pour des bio-carburants, des bioplastiques ou toute sorte de produits d'une nouvelle bio-industrie). Ce sucre industriel est négocié sur base de l'offre et de la demande sur le marché européen (équilibre influencé par l'ampleur de la récolte, etc.). L'évolution des prix vers le haut est limitée par un contingent d'importations de 400.000 tonnes sans droits de douanes (à ce jour, ce contingent n'a été que très peu utilisé).

La dualité du système de prix du sucre (quota/hors quota) tend à favoriser le développement interne de la bio-industrie (bio-plastiques,...). Grâce à cela, le coût de la matière première industrielle en Europe ne peut en effet être que moins cher par rapport à des importations à partir du marché mondial. Cet avantage permet qu'une telle industrie se développe en Europe plutôt que d'en abandonner l'opportunité à d'autres pays.

En dehors de l'usage pour les aliments de bétail, les sous-produits de la betterave sucrière (les pulpes et la mélasse) peuvent également avoir de nombreuses applications dans la bio-industrie. Les pulpes peuvent servir, par exemple, à produire des matériaux d'emballage biodégradables et la mélasse peut entre autres être utilisée pour la fabrication de levure, d'éthanol et de nutriments pour les végétaux.

CONCLUSION:

Le sucre doit prioritairement servir à l'alimentation. L'actuelle OCM a néanmoins créé l'opportunité d'utiliser le sucre hors quota comme sucre industriel. Le système dual de prix est un stimulant pour le développement de la bio-économie en Europe : il permet à cette industrie d'y acheter du sucre à des prix très compétitifs, ce qui favorise son installation et son développement.

1.7. Cadre contractuel et interprofessionnel stable

Les accords interprofessionnels (AIP) sont cruciaux pour le bon fonctionnement de la filière sucre. Ils sont le fruit d'une longue tradition de collaboration et de négociation entre planteurs et fabricants. Dans un marché imparfait et oligopolistique, ils tendent à corriger le déséquilibre de pouvoir commercial entre planteurs et fabricants.

La filière sucre a toujours été un des secteurs les mieux organisés. Ses AIP sont un exemple pour les autres secteurs.

CONCLUSION:

Dans un marché imparfait, les accords interprofessionnels sécurisent le bon fonctionnement de la filière betterave-sucre. Ils corrigent les déséquilibres causés par la concurrence imparfaite du marché là où cela s'avère nécessaire.

1.8. Cohérence avec les engagements externes de l'UE

Pour respecter les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce, les quotas sucriers européens ont été fortement réduits lors de la réforme de 2006. Cela a permis de supprimer les subventions à l'exportation et de limiter les exportations à 1.35 millions de tonnes de sucre (hors quota).

L'UE a conclu des accords préférentiels avec les pays ACP et PMA. Ces pays bénéficient d'un accès préférentiel au marché européen sur base le plus souvent d'importations libres, sans quotas et sans droits de douane⁹.

Afin de pouvoir remplir ses obligations vis-à-vis des pays ACP et PMA, tout en évitant le risque du commerce triangulaire, la réforme de 2006 a fortement réduit le prix du sucre. Cette baisse de prix est aussi en ligne avec la diminution possible de tarifs douaniers (-70%) si le Doha Round aboutissait à l'OMC.

CONCLUSION:

L'actuelle OCM Sucre permet de respecter nos obligations, tant au niveau multilatéral (OMC) qu'au niveau préférentiel (elle est « WTO- &- EBA-proofed »). Elle contribue au développement de l'agriculture dans des pays en voie de développement.

2. POURQUOI LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPEENNE EST-ELLE ERRONEE ?

La Commission Européenne propose de supprimer brutalement le système de quotas et les instruments y afférents. Cette proposition n'est pas basée sur une analyse sérieuse, et ce pour une raison évidente.

Au sein du paquet global de propositions présentées pour la réforme de la PAC, l'OCM Sucre ne forme qu'un tout petit élément. Les sensibilités politiques et financières se situent ailleurs (partage des aides aux revenus entre les Etats Membres,...).

En traitant la réforme de l'OCM Sucre dans le cadre de la réforme globale de la PAC, on accorde trop peu d'attention au souci de réaliser une réforme valable de l'OCM Sucre.

Lors des précédentes réformes d'ensemble de la PAC, la Commission Européenne avait pour cette raison toujours évité d'intégrer la réforme d'une OCM particulière (sucre, lait, légumes,...) à la réforme de la PAC.

Pour la première fois, à notre grand regret, la Commission Européenne rompt avec cette attitude avisée.

⁹ PMA: Pays les Moins Avancés - ACP : Afrique, Caraïbes et Pacifique : 18 parmi ces 36 pays ont conclu un Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'UE. Les autres 18 pays n'ont pas encore conclu d'APE : 9 pays sont des PMA qui ont un accès au titre du régime TSA (Tout Sauf les Armes) et qui peuvent ainsi importer à droit nul et sans quota. 7 pays sont considérés comme des pays à revenus moyens et bas : ils seront inscrits dans le SPG (Système de Préférences Généralisées) et conserveront un accès préférentiel. Les 2 derniers pays sont des pays à revenu intermédiaire (le Botswana et la Namibie) que ne bénéficieront pas du SPG s'ils ne concluent pas d'APE. (Toutefois, ces pays ne produisent presque plus de sucre).

Pourquoi la proposition de la Commission Européenne est-elle erronée ?

1. Absence de rationalité et de fondement.
2. Contradiction avec l'esprit de la PAC et du Traité de Rome.
3. Imperfection des marchés dans le secteur sucrier, nécessitant un niveau optimal de régulation.
4. La Commission Européenne ne tient pas compte des lourds efforts réalisés par la filière pour augmenter sa compétitivité lors de la réforme de 2006.
5. La Commission Européenne casse le cadre contractuel existant entre planteurs et fabricants, sans prévoir d'exception adéquate à la législation sur la concurrence.
6. La Commission Européenne propose des mesures rigoureuses sans attendre les résultats de l'étude d'évaluation sur la réforme de 2006.

2.1. Absence de rationalité et de fondement

Le règlement sucre actuel a prouvé son efficacité. Une analyse SWOT¹⁰ démontre que le système a beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients. On peut facilement remédier aux lacunes existantes (Cfr. supra : ajout d'un instrument supplémentaire en cas de déficit sur le marché : le retrait inverse).

Bien qu'étant budgétairement neutre pour l'Union Européenne, la Commission veut abolir ce système efficace, sans transition, à l'échéance du 30.09.2015. La Commission motive sa décision sur base de deux arguments qui n'arrivent pas à convaincre:

- la simplification et la réduction de la charge administrative, d'une part ;
- la possibilité de développer les exportations, d'autre part.

La suppression des quotas ouvrirait, en théorie, la possibilité d'exporter librement. Compte tenu des frais de transports et du fait que l'UE est importatrice nette, ce flux d'exportations ne pourrait toutefois commencer qu'après qu'il n'y ait plus d'importations TSA ou APE¹¹. En d'autres mots, l'effet majeur de la suppression des quotas serait d'abord une compétition commerciale entre les importations TSA et APE, d'une part, et les productions européennes, d'autre part. Ceci causerait une forte baisse des revenus et une hausse de la vulnérabilité pour les deux parties. Le second effet serait, avec la disparition du système dual des prix, une opportunité manquée pour le développement d'une bio-industrie européenne destinée à approvisionner le marché intérieur.

CONCLUSION:

La proposition de supprimer un système efficace, qui fonctionne bien et qui est budgétairement neutre¹², est une proposition qui apparait purement politique, plutôt que d'être basée sur une analyse stratégique sérieuse.

¹⁰ Annexe p.17.

¹¹ TSA : Tout Sauf les Armes – APE : Accords de Partenariat Economique.

¹² La taxe à la production (art. 19 Règlement CEE 318/2006) s'élève à 12 € par tonne de quota betteravier et est payée moitié-moitié par les planteurs et les fabricants. Chaque année cette taxe contribue 150 millions d'EUR au budget de l'UE !

2.2. Contradiction avec l'esprit de la PAC et du Traité de Rome

Supprimer l'actuelle OCM sucre conduirait à :

- une perte de revenus pour les betteraviers ;
- une baisse du taux d'auto-provisionnement en Europe ;
- une déstabilisation du marché du sucre : baisse des investissements en R&D => baisse de l'amélioration de l'efficacité ;
- une baisse de la durabilité, à cause d'une réduction des investissements en R&D, et un frein au développement de la bio-industrie, à cause de la suppression du système dual des prix pour le sucre.

CONCLUSION:

Les conséquences éventuelles de la nouvelle OCM Sucre sont contraires aux objectifs de la nouvelle Politique Agricole Commune et à l'esprit du Traité de Rome.

2.3. Imperfection des marchés dans le secteur sucrier, nécessitant un niveau optimal de régulation

La Commission européenne, partant d'une vision économique purement libérale, veut en finir avec le système des quotas. Néanmoins elle oublie un élément très important : l'imperfection des marchés et de la concurrence dans le secteur. Pour le sucre, la volatilité des prix suite à des excédents ou à des déficits comporte des risques respectivement pour les producteurs et les consommateurs. Quant au marché de la betterave, c'est un exemple typique d'oligopole. En Belgique, par exemple, il existe plus de 8.000 planteurs face à seulement 2 groupes sucriers, la Raffinerie Tirlemontoise et Iscal Sugar.

Sur un marché imparfait, il ne suffit pas de faire jouer les mécanismes de l'offre et de la demande pour obtenir des résultats valables. La réponse aux imperfections de marché, c'est un niveau optimal d'intervention et de régulation.

CONCLUSION:

La Commission Européenne vise plus de marché et moins d'Etat. Or, une plus grande libéralisation peut nuire aux producteurs comme aux consommateurs. Elle impliquerait aussi de renforcer le cadre réglementaire relatif au partage des plus-values entre les acteurs de la chaîne de production afin d'assurer que les planteurs de betteraves reçoivent une contrepartie équitable pour la plus-value qu'ils apportent.

2.4. La Commission Européenne ne tient pas compte des lourds efforts réalisés par la filière pour augmenter sa compétitivité lors de la réforme de 2006

Suite à la lourde restructuration de 2006, le secteur sucrier a dû fermer 83 des 189 sucreries dans l'UE-27. Cela a entraîné la perte de 16.500 emplois directs dans l'agriculture et la fin de la culture de la betterave sucrière pour environ 140.000 planteurs de betteraves.

Les efforts intenses de la filière betterave-sucre ont conduit à des gains importants de compétitivité,

encore renforcés par l'augmentation de la productivité betteravière tant en tonnes de betteraves qu'en tonnes de sucre à l'hectare. L'Europe a indéniablement un avantage climatique, mais le niveau de concurrence des producteurs de sucre dans l'UE n'est pas encore assez élevé pour être concurrentiel avec les producteurs les plus efficaces sur le marché (Brésil,...).

CONCLUSION:

Le processus d'amélioration de la compétitivité n'est pas encore complètement terminé et l'industrie sucrière européenne ne sera pas prête en 2015 pour affronter la concurrence sur le marché mondial. Laissez-nous plus de temps, au moins jusqu'en 2020 !

2.5. La Commission Européenne casse le cadre contractuel entre les planteurs de betteraves et les fabricants de sucre, sans prévoir d'exception adéquate à la législation sur la concurrence

La filière betterave-sucre est un des secteurs agricoles les mieux organisés : les planteurs et les fabricants négocient des accords interprofessionnels, en ce compris des règles pour la répartition des quantités achetées, des suppléments de prix, des conditions de réception et de production, des accords pour la logistique, les sous-produits, etc. La proposition de nouvelle OCM Sucre balaie d'un revers de main ce cadre paritaire, fruit de nombreuses années de négociations entre planteurs et fabricants de sucre.

Néanmoins, la Commission Européenne a créé une ouverture. L'article 101 de la proposition relative à l'OCM Unique prévoit qu'il faut conclure des accords écrits (fixer collectivement un niveau de prix ou des règles de répartition des quantités achetées serait cependant interdit). Par l'article 106, la Commission Européenne veut stimuler la création d'organisations de producteurs.

Les nouveaux articles prévus dans l'OCM Unique sont certes utiles, mais comme la Commission Européenne n'a pas prévu d'exceptions permettant de négocier les prix et les volumes ils ne sont pas en mesure de remplacer le cadre actuel pour la filière betteraves-sucre.

CONCLUSION:

La Commission européenne supprime le cadre interprofessionnel existant. Ce cadre est le fruit d'un long passé de négociation paritaire. Avec les articles 101 et 106 de l'OCM Unique, elle crée des possibilités pour reconstruire un cadre interprofessionnel, mais en limitant sévèrement les possibilités. Le secteur s'interroge, à juste titre, sur cette façon d'agir : pourquoi d'abord supprimer un cadre interprofessionnel qui fonctionne très bien pour reconstruire ensuite un nouveau cadre mais incomplet ?

Si le règlement sucre actuel n'est pas prolongé et compte tenu de la législation en vigueur en matière de concurrence, il deviendrait impossible pour les organisations betteravières de négocier notamment des accords de fixation de prix, et ce au moment où la suppression du prix minimum en rendrait la nécessité d'autant plus grande. Dans sa nouvelle proposition, la Commission Européenne n'a prévu aucune exception à la législation sur la concurrence qui serait adéquate au secteur betteraves-sucre.

2.6. La Commission Européenne propose des mesures rigoureuses sans attendre les résultats de l'étude d'évaluation sur la réforme de 2006

La Commission européenne a commandé une étude pour juger et évaluer l'impact et les résultats de la réforme sucrière de 2006. Les propositions de réforme ont été déposées avant même que les résultats de cette étude ne soient connus. Les résultats ne sont d'ailleurs toujours pas connus début 2012. Cela étant, cette étude a eu lieu également beaucoup trop tôt après la fin de la réforme (2009/2010) pour pouvoir en évaluer correctement toutes les conséquences.

C'est une erreur stratégique de proposer de telles mesures rigoureuses sans prendre en compte les résultats de la réforme précédente. La Commission européenne ne répond pas à l'attente d'une « bonne gouvernance ». Elle motive son choix - qui n'est plus que purement politique - sur base de deux arguments faibles (cfr. supra : la simplification et la réduction de la charge administrative ainsi que le développement potentiel des exportations). Les simulations réalisées antérieurement par la Commission ne font pas ressortir d'éléments objectifs qui plaident pour une suppression des quotas.

CONCLUSION:

La proposition de la Commission Européenne de supprimer les quotas betteraviers apparaît comme une proposition purement opportuniste et dogmatique. « Opportuniste », parce que la Commission profite de la grande réforme PAC pour y glisser la proposition pour la nouvelle OCM Sucre presque subrepticement. Mais elle est aussi « dogmatique » : elle n'a nullement un caractère pragmatique : la vraie raison de cette proposition est le préjugé dogmatique selon lequel la Commission veut à tous prix supprimer les quotas. La Commission a fait cette proposition sans connaître les conclusions de l'étude d'évaluation de la réforme de 2006. Ceci n'est pas une bonne façon pour définir une stratégie valable.

3. LES RISQUES LIÉS À UNE SUPPRESSION DES QUOTAS

La proposition de la Commission Européenne n'est pas fondée sur une étude approfondie et comporte des facteurs de risques qui ne peuvent être sous-estimés :

Les risques liés à une suppression des quotas :

1. Sécurité alimentaire: risque de perturber l'approvisionnement du marché du sucre dans l'UE.
2. Baisse du revenu pour les planteurs de betteraves et approvisionnement incertain en matières premières pour les entreprises sucrières.
3. Détérioration de la compétitivité suite à un ralentissement des gains de productivité, dû à la diminution des efforts en R&D avec la disparition d'un cadre stable.
4. Frein au développement de la bio-industrie suite à la suppression du système dual des prix et à la disparition du prix avantageux pour le sucre industriel.
5. Perte de débouchés pour les PMA et les pays ACP

3.1. Sécurité alimentaire: risque de perturber l'approvisionnement du marché du sucre de l'UE

Par sa proposition d'abolir les quotas en 2015, la Commission européenne met en péril la sécurité alimentaire dans l'UE. Le marché sucrier est un marché très volatil. Il est nécessaire d'avoir une OCM Sucre efficace pour stabiliser le marché. Dans sa proposition, la Commission ne tient pas compte de la croissance de la consommation mondiale de sucre sous l'impulsion des pays émergents. La consommation de sucre augmente chaque année de 3 millions de tonnes suite à la demande croissante de ces pays.

CONCLUSION:

La suppression des quotas betteraviers menace la stabilité de l'approvisionnement du sucre au sein de l'Union Européenne.

3.2. Baisse des revenus pour les planteurs de betteraves et approvisionnement incertain en matières premières pour les entreprises sucrières

Les simulations faites par la Commission indiquent que la suppression des quotas provoquerait une baisse moyenne de 10% du prix des betteraves sucrières.

Cette baisse des prix pourrait avoir deux conséquences :

- Une baisse supplémentaire de la part de valeur ajoutée de l'agriculture dans la chaîne alimentaire, avec par conséquent une nouvelle baisse des revenus agricoles ;
- Les planteurs pourraient être tentés d'opter pour d'autres cultures.

Les planteurs disposent d'un avantage vis-à-vis des fabricants de sucre : ils peuvent éventuellement opter pour d'autres cultures, tandis que les fabricants, eux, sont liés à la production de sucre.

CONCLUSION:

La suppression des quotas betteraviers peut conduire à une baisse de revenus pour les planteurs de betteraves sucrières. Si le prix de la betterave n'est plus rentable, les planteurs pourraient choisir une autre culture, ce qui pourrait mettre en danger l'approvisionnement en matières premières et l'avenir des entreprises sucrières.

3.3. Détérioration de la compétitivité suite à un ralentissement des gains de productivité, dû à la diminution des efforts en R&D avec la disparition d'un cadre stable

La condition pour augmenter encore notre compétitivité au niveau international est que le rendement de la culture betteravière continue à augmenter rapidement. Pour cela, il faut réaliser des investissements suffisants en R&D, dans le domaine de la sélection génétique de la betterave sucrière. La proposition de la Commission Européenne pour la nouvelle OCM déstabilise l'environnement économique. Les quotas rendent en effet prévisible la production de sucre. Cela met en péril les gains de productivité.

CONCLUSION:

La suppression de l'OCM Sucre actuelle conduira à freiner l'amélioration de la compétitivité du secteur.

3.4. Frein au développement de la bio-industrie suite à la suppression du système dual des prix du sucre et à la disparition du prix avantageux pour le sucre industriel

Le système dual du prix du sucre (quota/hors quota) offre aux acteurs principaux de la bio-économie la certitude de pouvoir acheter des matières premières à un prix qui ne sera jamais plus élevé que le prix du sucre importé du marché mondial. L'Europe a ainsi la possibilité de développer des industries agrochimiques (bioplastiques,...) pour son approvisionnement plutôt que de faire fabriquer ces nouveaux produits industriels à l'étranger et de prévoir ensuite le transport de ces produits vers l'Europe. La disparition de cette alternative plus avantageuse freinera le développement durable de la bio-industrie, tout en s'accompagnant d'une dégradation de la situation du secteur betteraves-sucre et de celle des planteurs en particulier. Avec la disparition du système des quotas, ceux-ci perdront la garantie du prix minimum sur la majeure partie de leur production et recevront sur l'ensemble de celle-ci un prix moyen plus faible que précédemment.

CONCLUSION:

La suppression du système de prix dual (quota/hors quota) freinera le développement de la bio-industrie.

3.5. Perte de débouchés intéressants pour les PMA et les pays ACP

Les simulations faites par la Commission font ressortir non seulement une baisse du prix de la betterave, mais aussi une baisse du prix du sucre de 3 % en moyenne. Un marché européen instable, très volatil et des prix plus bas seront moins attractifs pour les pays ACP et PMA qui risquent de perdre ainsi des débouchés potentiels attractifs, sans parler de la concurrence accrue des producteurs européens.

CONCLUSION:

Les pays ACP et PMA perdront des débouchés intéressants.

4. LES REVENDICATIONS DE LA CBB POUR ASSURER L'AVENIR DE L'INDUSTRIE SUCRIERE EN BELGIQUE ET EN EUROPE

L'OCM Sucre actuelle est un système efficace. Lorsqu'elle propose l'adaptation d'un tel système, on s'attendrait à ce que la Commission Européenne fasse une analyse SWOT approfondie avant de suggérer une réforme.

Malheureusement, cela ne fut certainement pas le cas pour la proposition de la Commission Européenne pour une nouvelle OCM Sucre. C'est la raison pour laquelle la CBB a estimé nécessaire de formuler les revendications fondamentales suivantes pour assurer l'avenir de l'industrie sucrière en Belgique et en Europe.

La CBB demande :

1. Une **réforme sérieuse de l'OCM Sucre**, menée **distinctement de la réforme globale de la PAC** (et non pas une réforme de l'OCM Sucre aussi radicale qu'irréfléchie et perdue dans la grande réforme politique et financière de la PAC).
2. La **reconduction** du régime sucre actuel jusqu'au moins **2020**.
3. Après la réforme de la PAC, une **évaluation** approfondie de la **réforme sucre** de 2006 ainsi que de la situation du marché tant au niveau mondial qu'en Europe, par exemple en 2018.
4. Le maintien et le renforcement du **cadre contractuel** et des **accords interprofessionnels**
5. Le **maintien**, le **renforcement** et l'**élargissement de la gestion existante du marché**. Les instruments actuels offrent assez de souplesse en cas d'**excédents** sur le marché. Mais **il faut les élargir** pour pouvoir agir également de manière proactive en cas de **déficit**, en sorte que l'approvisionnement en sucre sur le marché européen puisse être garanti en toutes circonstances (instrument du « retrait inverse » ou augmentation temporaire des quotas en cas de déficits).

CBB, février 2012 – Valerie Vercammen, Secrétaire-Générale

@: valerie.vercammen@cbb.be - Tél: 02.551.11.72

Annexe:

Analyse SWOT de l'OCM Sucre actuelle et menaces en cas de suppression du système

STRENGTHS

- Sécurité alimentaire
- Sécurité de revenu pour le planteur
- Stabilité du marché de sucre (renforce la compétitivité et l'innovation)
- Culture « durable »
Industrie CO2 neutre
Hors quota: stimule l'industrie bio-basée
Bioéthanol UE 2020
- WTO et EBA-proofed
- PMA et ACP
Subventions à l'exportation supprimées
- Exportations: max. 1,35 Mt
- Cadre interprofessionnel (AIP, conditions de réception, prix minimum pour la betterave)

WEAKNESSES

- Absence d'un mécanisme de gestion rapide en cas de déficits sur le marché
- Prix mondial élevé => ACP et PMA préfèrent le marché mondial (15 % des importations ne rentrent pas)

OPPORTUNITIES

- Instrument supplémentaire de gestion du marché à prévoir pour les déficits ("retrait inverse")
- Introduire des règles de partage du surplus dans la nouvelle OCM Sucre

THREATS

- Perte de la production sucrière en Europe
- Trop faible taux d'autoapprovisionnement en Europe
- Baisse des revenus betteraviers
- Incertitudes concernant l'approvisionnement des matières premières pour les sucreries
- Instabilité
 - Moindre compétitivité
 - Baisse des investissements en R&D
- Croissance de l'industrie bio-basée sous pression par manque de sucre industriel à un prix avantageux
- Perte de débouchés intéressants pour les pays ACP et PMA

TABLE DES MATIÈRES

Position de la CBB sur l'OCM sucre après 2015

Introduction	p. 3
1. POURQUOI PLAIDER POUR UNE RECONDUCTION DE L'OCM SUCRE ACTUELLE ?	p. 4
1.1. Sécurité alimentaire en Europe.....	p. 4
1.2. Stabilité du marché et tampon contre la volatilité	p. 5
1.3. Sécurité du revenu pour les planteurs de betteraves	p. 6
1.4. Environnement économique stable, favorable aux investissements et à l'innovation	p. 7
1.5. Culture verte et durable	p. 7
1.6. Stimulant pour le développement d'une bio-industrie.....	p. 8
1.7. Cadre contractuel et interprofessionnel stable.....	p. 8
1.8. Cohérence avec les engagements externes de l'UE.....	p. 9
2. POURQUOI LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPEENNE EST-ELLE ERRONEE ?	p. 9
2.1. Absence de rationalité et de fondement.....	p. 10
2.2. Contradiction avec l'esprit de la PAC et du Traité de Rome.....	p. 11
2.3. Imperfection des marchés dans le secteur sucrier, nécessitant un niveau optimal de régulation.....	p. 11
2.4. La Commission Européenne ne tient pas compte des lourds efforts réalisés par la filière pour augmenter sa compétitivité lors de la réforme de 2006	p. 11
2.5. La Commission Européenne casse le cadre contractuel entre les planteurs de betteraves et les fabricants de sucre, sans prévoir d'exception adéquate à la législation sur la concurrence	p. 12
2.6. La Commission Européenne propose des mesures rigoureuses sans attendre les résultats de l'étude d'évaluation sur la réforme de 2006.....	p. 13
3 LES RISQUES LIÉS À UNE SUPPRESSION DES QUOTAS	
3.1. Sécurité alimentaire: risque de perturber l'approvisionnement du marché du sucre de l'UE.....	p. 14
3.2. Baisse des revenus pour les planteurs de betteraves et approvisionnement incertain en matières premières pour les entreprises sucrières	p. 14
3.3. Détérioration de la compétitivité suite à un ralentissement des gains de productivité, dû à la diminution des efforts en R&D avec la disparition d'un cadre stable.....	p. 14
3.4. Frein au développement de la bio-industrie suite à la suppression du système dual des prix du sucre et à la disparition du prix avantageux pour le sucre industriel.....	p. 15
3.5. Perte de débouchés intéressants pour les PMA et les pays ACP	p. 15
4. LES REVENDICATIONS DE LA CBB POUR ASSURER L'AVENIR DE L'INDUSTRIE SUCRIÈRE EN BELGIQUE ET EN EUROPE.....	p. 16
Annexe:	
Analyse SWOT de l'OCM Sucre actuelle et menaces en cas de suppression du système	p. 17
Résumé	p. 19

Résumé

Principaux avantages du régime sucre actuel :

1. Sécurité alimentaire en Europe.
2. Stabilité du marché et tampon contre la volatilité.
3. Sécurité du revenu pour les planteurs de betteraves.
4. Environnement économique stable, favorable aux investissements et à l'innovation.
5. Culture verte et durable.
6. Stimulant pour le développement de la bio-industrie.
7. Cadre contractuel et interprofessionnel stable.
8. Cohérence avec les engagements externes de l'UE :
 - Au niveau multilatéral : OMC (Organisation Mondiale du Commerce) ;
 - Au niveau des importations préférentielles : pays ACP et PMA,

Les risques liés à une suppression des quotas :

1. Sécurité alimentaire: risque de perturber l'approvisionnement du marché du sucre dans l'UE.
2. Baisse du revenu pour les planteurs de betteraves et approvisionnement incertain en matières premières pour les entreprises sucrières.
3. Détérioration de la compétitivité suite à un ralentissement des gains de productivité, dû à la diminution des efforts en R&D avec la disparition d'un cadre stable.
4. Frein au développement de la bio-industrie suite à la suppression du système dual des prix et à la disparition du prix avantageux pour le sucre industriel.
5. Perte de débouchés pour les PMA et les pays ACP

Les revendications de la CBB pour assurer l'avenir de l'industrie sucrière en Belgique et en Europe:

1. Une **réforme sérieuse de l'OCM Sucre**, menée **distinctement de la réforme globale de la PAC** (et non pas une réforme de l'OCM Sucre aussi radicale qu'irréfléchie et perdue dans la grande réforme politique et financière de la PAC).
2. La **reconduction** du régime sucre actuel jusqu'au moins **2020**.
3. Après la réforme de la PAC, une **évaluation** approfondie de la **réforme sucre** de 2006 ainsi que de la situation du marché tant au niveau mondial qu'en Europe, par exemple en 2018.
4. Le maintien et le renforcement du **cadre contractuel** et des **accords interprofessionnels**
5. Le **maintien**, le **renforcement** et l'**élargissement de la gestion existante du marché**. Les instruments actuels offrent assez de souplesse en cas d'**excédents** sur le marché. Mais **il faut les élargir** pour pouvoir agir également de manière proactive en cas de **déficit**, en sorte que l'approvisionnement en sucre sur le marché européen puisse être garanti en toutes circonstances (instrument du « retrait inverse » ou augmentation temporaire des quotas en cas de déficits).



CONFÉDÉRATION DES BETTERAVIERS BELGES ASBL



Confédération des Betteraviers Belges asbl
Boulevard Anspach 111, boîte 10
1000 Bruxelles
0445.069.157 RPJ Bruxelles