

N° 247

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 2001

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jean BIZET, sur la proposition de règlement du Conseil portant **organisation des marchés dans le secteur du sucre** (E 1585),*

Par M. Michel SOUPLET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynek, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro :

Sénat : 84 (2000-2001)

Union européenne.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| INTRODUCTION | 3 |
| PROPOSITION DE RÉOLUTION RELATIVE À L'OCM « SUCRE » | 5 |
| I. LE PROJET DE RÉFORME DE L'OCM « SUCRE » | 5 |
| A. L'OCM « SUCRE » : UN FONCTIONNEMENT ORIGINAL ET SATISFAISANT | 5 |
| 1. <i>Description</i> | 5 |
| 2. <i>Une OCM performante</i> | 7 |
| B. LE PROJET DE RÉFORME DE LA COMMISSION EUROPÉENNE..... | 9 |
| 1. <i>Contenu</i> | 9 |
| 2. <i>Les fondements de cette proposition de réforme</i> | 12 |
| II. UNE RÉFORME CONTESTABLE | 13 |
| A. UNE REMISE EN CAUSE INACCEPTABLE DES ORIENTATIONS DE LA PAC | 13 |
| B. UNE RÉFORME DANGEREUSE POUR L'AVENIR DE L'OCM « SUCRE »..... | 14 |
| C. UNE RÉFORME FONDÉE SUR UNE ANALYSE ERRONÉE DE LA SITUATION DU SECTEUR SUCRIER | 16 |
| III. UNE PROPOSITION DE RÉFORME CONTROVERSÉE | 18 |
| A. LA POSITION DU CONSEIL DES MINISTRES | 18 |
| B. LA POSITION DU PARLEMENT EUROPEEN | 19 |
| C. LA SUITE DE LA PROCÉDURE COMMUNAUTAIRE..... | 20 |
| D. LA PROPOSITION DE RESOLUTION ET LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES | 21 |
| PROPOSITION DE RÉOLUTION..... | 23 |
| TABLEAU COMPARATIF | ERREUR! SIGNET NON DÉFINI. |

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Affaires économiques et du plan est saisie d'une proposition de résolution, soumise par la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, et relative à la proposition de règlement du Conseil portant organisation des marchés du sucre.

Présentée par la Commission européenne 4 octobre 2000, cette proposition de règlement vise à se substituer à l'actuel règlement de l'organisation commune des marchés (OCM) du sucre, dont la validité expire au 30 juin 2001.

Alors que l'accord de Berlin de mars 1999 sur les perspectives financières de l'Union européenne entre 2000 et 2006 ne prévoyait pas de réforme du secteur sucrier sur cette période, la Commission européenne tente de mettre à profit la nécessité de reconduire le régime de l'OCM « sucre » pour initier une réforme de cette organisation en deux étapes.

La proposition de règlement qui nous est soumise prévoit, en effet, une mise à plat complète de l'OCM en 2003, à l'occasion de la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000. C'est pourquoi elle limite à deux ans seulement la durée de sa reconduction.

De manière tout aussi préoccupante, cette proposition de règlement apporte à l'OCM « sucre » des modifications destinées à entrer immédiatement en vigueur. La Commission européenne propose ainsi une diminution structurelle -de 115.000 tonnes- des quotas sucriers, ainsi que le démantèlement de mécanismes de régulation particulièrement utiles, comme le système de péréquation des frais de stockage.

Cette réforme nous apparaît, à bien des égards, malvenue.

Elle est, tout d'abord, inutile, puisque l'OCM « sucre » a d'ores et déjà subi des adaptations, en vue de permettre le respect des engagements pris par l'Union européenne dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce.

Elle est également injuste, au regard du bon fonctionnement de cette OCM, qui garantit l'approvisionnement régulier du marché européen en sucre, sans peser sur le budget communautaire, dès lors qu'elle est essentiellement financée par les professionnels de la filière.

Quant aux modifications proposées dans l'immédiat, loin d'être insignifiantes, elles risquent de déstabiliser le secteur sucrier européen, tout en impliquant de lourdes charges financières pour les professionnels.

La perspective d'une réforme d'envergure en 2003 ne manquerait pas de plonger la filière, dont la stabilité de l'environnement économique semblait acquise au moins jusqu'en 2006, dans une situation d'incertitude.

Enfin, cette proposition de réforme est une tentative dangereuse de remise en cause par la Commission européenne d'un compromis politique fragile qui, si elle était acceptée, pourrait inciter cette dernière à proposer la réforme d'autres volets de la politique agricole commune, au mépris de la position exprimée par les Etats membres en mars 1999.

Loin de faire l'unanimité, le projet de règlement relatif à l'OCM « sucre » a été rejeté par la majorité des Etats membres au conseil agricole du 19 décembre 2000. De même, le Parlement européen a émis un avis défavorable à son adoption lors d'un vote du 13 mars 2001.

Ce texte devrait être examiné de nouveau par les Etats membres lors du prochain conseil agricole, un nouveau règlement devant impérativement être adopté avant le 30 juin 2001.

Dans ce contexte, et compte tenu des remarques qui précèdent, il convient que le Gouvernement français mette tout en œuvre pour convaincre ses partenaires européens de rejeter cette proposition de règlement et de reconduire l'OCM « sucre » dans son régime actuel, avec l'intégralité de ses mécanismes de gestion.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION RELATIVE À L'OCM « SUCRE »

Le règlement CE n° 2038/99 du 13 septembre 1999, qui régit actuellement l'organisation commune des marchés du secteur du sucre, est applicable jusqu'au 30 juin 2001.

Le 4 octobre 2000, la Commission européenne a donc soumis au conseil des ministres une proposition de règlement (E-1585) destiné à se substituer au précédent.

I. LE PROJET DE RÉFORME DE L'OCM « SUCRE »

A. L'OCM « SUCRE » : UN FONCTIONNEMENT ORIGINAL ET SATISFAISANT

1. Description

Le fonctionnement de l'OCM « sucre » est fondé à la fois sur la combinaison de mécanismes destinés à encadrer la production européenne de sucre -soutien des prix, maîtrise de la production, stockage et subventions à l'exportation- et sur un système d'importations préférentielles visant à soutenir la production des pays Afrique-Caraïbes-Pacifique.

- L'OCM « sucre » repose essentiellement sur l'existence de quotas de production de sucre, répartis entre les Etats membres, qui encadrent la quantité de sucre bénéficiant de dispositifs de soutien tels que l'intervention, la péréquation des frais de stockage ou encore les restitutions aux exportations.

Chaque Etat se voit attribuer deux types de quotas -dits respectivement quota A et quota B- qui se distinguent exclusivement par le taux de cotisation de stockage auquel est assujetti le sucre produit sous leur régime.

Seul le sucre produit sous quotas ouvre droit au bénéfice des mécanismes de soutien. A l'inverse, il existe une catégorie de sucre produit hors quota (le « sucre C »), exclusivement destiné à être exporté sans restitutions, et dont la production varie selon les prix en vigueur sur le marché mondial.

Pour les campagnes 1995/1996 à 2000/2001, la quantité annuelle autorisée de sucre sous quotas était fixée à environ 14,6 millions de tonnes.

Au niveau de chaque Etat membre, les quotas sont attribués aux différentes entreprises sucrières, auprès desquelles sont établies des « commissions mixtes d'usine » qui les répartissent entre les betteraviers sous la forme de « droits de livraison de betteraves ».

- Le mécanisme de soutien des prix repose sur deux prix institutionnels, fixés chaque année par le Conseil sur proposition de la Commission. Le premier, dit « prix minimum », est le prix auquel les producteurs de sucre achètent la betterave sucrière aux agriculteurs.

Un prix d'intervention est également prévu, dans l'hypothèse où l'achat de la production de sucre par les organismes d'intervention -en France, il s'agit du Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS)- s'avérerait nécessaire.

- Ce dispositif est complété par un système de stockage qui vise à lisser sur l'année la commercialisation du sucre, dont la campagne de production se concentre sur quelques mois. Il est assuré par les producteurs eux-mêmes, qui perçoivent des organismes d'intervention une prime mensuelle destinée à couvrir les frais inhérents au stockage, en contrepartie du versement annuel d'une cotisation.

L'efficacité de ce dispositif de péréquation des frais de stockage, jointe à la flexibilité permise par les fixations annuelles des quotas de production a rendu inutile, depuis 1985, l'utilisation du mécanisme de l'intervention.

- Le régime de l'OCM « sucre » comporte également un système d'importations préférentiel au profit des pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) et de l'Inde.

Aux termes des conventions de Lomé et, pour l'avenir, du Protocole sucre de l'accord de Cotonou signé en juin 2000 entre l'Union européenne et les pays ACP, ces derniers sont habilités à vendre une large part de leur production de sucre de canne au prix d'intervention sur le marché européen, sans supporter de droits de douanes.

Une fois raffinée, une partie de ce sucre importé des pays ACP est ensuite réexportée. Elle bénéficie alors des restitutions à l'exportation, qui sont néanmoins prises en charge par le budget communautaire comme une forme d'aide au développement.

2. Une OCM performante

- En premier lieu, rappelons-le, la mise en place de l'OCM « sucre » a permis un développement efficace de la production européenne de sucre alors que, dans ce secteur, l'Europe était encore déficitaire dans les années 1960.

L'Union européenne occupe ainsi la deuxième place mondiale pour la production de sucre et le deuxième rang mondial pour les exportations.

**LES TROIS PREMIERS PRODUCTEURS MONDIAUX
DE SUCRE**

(EN MILLIONS DE TONNES)

| | | |
|--------------|---------------|--------------|
| Inde | 19,874 | 15,02 % |
| UE | 19,211 | 14,52 % |
| Brésil | 16,364 | 12,37 % |
| TOTAL | 132,26 | 100 % |

**LES TROIS PREMIERS EXPORTATEURS MONDIAUX
DE SUCRE**

(EN MILLIONS DE TONNES)

| | | |
|--------------|---------------|--------------|
| Brésil | 8,288 | 21,7 % |
| UE | 6,594 | 17,27 % |
| Australie | 3,830 | 10,03 % |
| TOTAL | 38,170 | 100 % |

Avec 29 % de la production, la France est le premier producteur de sucre en Europe. Les exportations françaises de sucre représentent 40 % des exportations de sucre de l'Union européenne.

● En outre, il faut souligner que l'OCM « sucre » ne pèse pas sur le budget communautaire, l'essentiel des mesures mises en œuvre dans son cadre étant à la charge de la filière elle-même.

Les restitutions aux exportations sont ainsi financées par des cotisations versées par les producteurs de betteraves et les fabricants de sucre. Basées sur la production, ces cotisations s'élèvent respectivement à 2 % du prix d'intervention pour le sucre du quota A et 37,5 % de ce prix pour le sucre relevant du quota B.

De même, le financement de ces primes au stockage est assuré par des cotisations versées chaque année aux organismes d'intervention. Pesant également sur l'ensemble des

acteurs de la filière, ces cotisations sont fonction du quota de sucre détenu par chaque entreprise.

- Enfin, il est utile de rappeler que le règlement « sucre » a été modifié à plusieurs reprises afin d'adapter au mieux le fonctionnement de cette OCM aux impératifs budgétaires de l'Union européenne et au contexte international.

Ainsi, le sucre a été parmi les premiers secteurs à se soumettre aux exigences de la discipline budgétaire, le financement des dépenses de restitutions aux exportations de sucre de l'Union européenne étant depuis 1981 à la charge des producteurs de sucre (planteurs et fabricants).

De même, une réforme du règlement « sucre » est intervenue en 1994 en vue de diminuer, conformément aux engagements pris par l'Union européenne dans le cadre des accords de Marrakech, les exportations de sucre avec restitutions. Il convenait, en effet, de réduire de 21 % en volume les exportations avec restitutions entre 1995 et 2001 et de diminuer de 20 % les tarifs à l'importation sur cette même période.

Un système de déclassement annuel des quotas a donc été instauré en vue de permettre leur adaptation automatique aux quantités autorisées dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce. La quantité de sucre annuellement déclassée dépend de la production et de la consommation européenne sur l'année considérée.

Le premier déclassement de sucre destiné à être exporté avec restitutions, d'un volume de 498.000 tonnes, a été réalisé au titre de la campagne 2000-2001.

B. LE PROJET DE RÉFORME DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. Contenu

Le projet de règlement présenté par la Commission européenne prévoit explicitement une réforme de l'OCM « sucre » en 2003, à l'occasion de la révision de l'Agenda 2000. L'exposé des motifs indique que cette réforme nécessitera un réexamen à la fois des quotas et du niveau des prix d'intervention.

Dans cette optique, la Commission présentera au Conseil un rapport évaluant le fonctionnement de l'OCM, en tenant compte des négociations appelées à se dérouler dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce.

Par conséquent, le projet de règlement **prévoit de ne reconduire le régime actuel de l'OCM que pour une durée de deux ans.**

Maintenant à leur niveau actuel les prix minimaux et d'intervention, pour sa durée d'application, ce projet de règlement propose néanmoins dans l'immédiat des aménagements tendant à :

– diminuer les quotas de 115.000 tonnes

Le projet de règlement propose, en premier lieu de diminuer définitivement de 115.000 tonnes les quotas de production de sucre, ce volume correspondant à la moitié de l'excédent structurel communautaire.

La Commission définit cet excédent structurel comme la part de l'excédent de sucre produit sous quota -par rapport à la consommation européenne- qui ne peut être exportée avec des restitutions, compte tenu des contraintes définies dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce. Elle l'estime, sur la base des chiffres de la campagne 1999-2000, à 230.000 tonnes de sucre.

Cette réduction devant s'effectuer selon la clef de répartition définie pour le déclassement, il en résulterait pour la France une diminution de 0,93 % du quota sucre.

A la différence de la réduction conjoncturelle permise par le système de l'ajustement annuel automatique des quotas, il s'agit ici d'une réduction définitive et structurelle des quantités de sucre autorisées à la production sous quotas.

– démanteler un certain nombre de mécanismes de gestion

● *La suppression du système de péréquation des frais de stockage*

Le projet de règlement de la Commission européenne supprime le système de péréquation des frais de stockage. Les deux effets attendus de cette mesure sont, d'une part, l'accroissement de la concurrence entre les producteurs de sucre, en particulier dans les zones géographiques où plusieurs d'entre eux coexistent à proximité d'un grand marché, d'autre part une réduction de 300 millions de francs des dépenses annuelles du FEOGA.

● *La suppression de l'obligation de stockage minimal*

Instauré en 1974, dans un contexte de pénurie mondiale de sucre, le régime du stockage minimal visait à garantir un approvisionnement normal du marché communautaire.

Fixé à l'origine à 10 % de la quantité de sucre produite annuellement par chaque entreprise, le taux de stockage minimal, progressivement réduit, s'élève actuellement à 3 %. Ce dernier taux, qui correspond à un stock d'environ 400.000 tonnes, représente onze jours de consommation pour le marché européen.

Les arguments invoqués par la Commission à l'appui de cette proposition de suppression sont, d'une part, le fait que cette situation de pénurie ne s'est plus répétée et, d'autre part, que ce régime génère des coûts administratifs trop importants.

- *La suppression du financement du stockage des sucres reportés*

L'abolition du système de péréquation des frais de stockage aurait comme effet indirect de supprimer également le financement du stockage des sucres reportés.

Une partie de la production de sucre C peut en effet être stockée et reportée sur l'année suivante. Elle est alors considérée comme du sucre sous quota, au titre duquel peut être perçue la prime pour frais de stockage.

La Commission considère que cette facilité contribue à alimenter l'excédent structurel communautaire.

- *La suppression de la participation du FEOGA au financement des restitutions à la production de sucre versées à l'industrie chimique.*

Comme les autres branches industrielles, l'industrie chimique européenne est soumise aux prix en vigueur sur le marché mondial, les droits de douane qui la protégeaient ayant été abolis.

La perte de compétitivité qu'elle subit en raison du surcoût lié à l'achat de sucre communautaire lui est compensée par le versement de restitutions à la production, à la charge des producteurs de la filière sucre.

Néanmoins, le FEOGA prend jusqu'à présent en charge une partie de ces restitutions à la production, dans la limite de 60 000 tonnes.

La Commission propose de supprimer cette franchise, dans la mesure où elle considère le sucre écoulé par l'industrie chimique comme du sucre exportable vers les pays tiers.

Le démantèlement de ces différents mécanismes de gestion est d'autant plus condamnable qu'il ne se fonde sur aucune étude préalable et qu'il concerne des

dispositifs dont l'efficacité était jusqu'à présent reconnue, ainsi qu'en témoignent les exposés des motifs des règlements successifs relatifs à l'OCM « sucre ».

Par ailleurs, la proposition de règlement impose également aux Etats membres de prendre des mesures environnementales particulières destinées à la filière betterave-sucre et d'en rendre compte à la Commission avant le 30 juin 2002.

2. Les fondements de cette proposition de réforme

Les mesures proposées par la Commission sont guidées par des préoccupations relatives à l'impact de l'OCM « sucre » sur les consommateurs, la concurrence dans le secteur, les pays en développement, ainsi qu'elle l'énonce dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement.

● Impact sur les consommateurs européens

La réforme proposée par la Commission est avant tout fondée sur le constat d'une surélévation des prix communautaires du sucre par rapport aux prix mondiaux.

Cette situation s'explique par une diminution continue des prix du sucre sur le marché mondial, en relation avec l'apparition d'un excédent de production. Cet excédent se retrouve également sur le marché communautaire, dont la production annuelle de sucre blanc s'établit à 18 millions de tonnes, alors que la consommation européenne est inférieure à 13 millions de tonnes.

Le système de prix garantis à l'intérieur des quotas a pour conséquence une surélévation des prix communautaires par rapport aux cours mondiaux du sucre. Selon la Cour des comptes européenne, les prix européens seraient ainsi trois fois supérieurs aux prix mondiaux.

Il en résulterait un surcoût annuel pour les consommateurs européens estimé à 6,5 milliards d'euros.

● Impact sur la concurrence du secteur sucrier

Une autre critique adressée à l'OCM « sucre » réside dans l'insuffisante concurrence qui prévaudrait entre les opérateurs de ce secteur, en raison de la segmentation du marché du sucre permise par l'existence des quotas, ainsi que de la concentration de l'industrie sucrière.

● *Impact sur les pays en développement*

La Commission souligne également que le surplus de production exporté grâce aux restitutions à l'exportation pourrait avoir des effets pénalisants pour les pays en voie de développement.

Par ailleurs, le souci de prendre en compte les exigences de l'OMC n'est pas absent des motivations de la Commission, puisque celle-ci indique que le rapport d'évaluation du fonctionnement de l'OCM « sucre », commandé pour 2002, devra tenir compte des négociations multilatérales appelées à se dérouler.

Enfin, comme le souligne le rapport du député européen Joseph Daul, rapporteur de la proposition de règlement au nom de la Commission de l'agriculture du Parlement européen, cette réforme répond également aux préoccupations budgétaires de la Commission, qui souhaite garantir la stabilisation financière décidée à travers l'accord de Berlin.

II. UNE RÉFORME CONTESTABLE

A. *UNE REMISE EN CAUSE INACCEPTABLE DES ORIENTATIONS DE LA PAC*

L'accord de Berlin sur l'Agenda 2000 de mars 1999 définit le cadre budgétaire de la PAC pour une durée de six ans.

S'il prévoyait certes une révision à mi parcours de la PAC, cette révision devait concerner des secteurs déterminés (céréales, oléagineux, voire secteur laitier) à l'exclusion de l'OCM « sucre », pour laquelle il était tacitement convenu qu'elle resterait en l'état jusqu'en 2006. **La proposition de la Commission constitue une tentative condamnable de remise en cause d'un compromis politique auxquels les Etats membres étaient tant bien que mal parvenus.**

L'acceptation de cette réforme par les Etats membres risquerait de d'encourager d'autres initiatives de la Commission européenne en direction de secteurs pour lesquels aucune réforme n'est pourtant envisagée dans l'immédiat.

Par ailleurs, il convient de souligner que le projet de règlement prévoit, au passage, un transfert de compétences au profit de la Commission, qui pourra désormais prendre des décisions relatives à l'OCM qui incombent actuellement au Conseil des ministres. Ce transfert concernerait notamment :

- le régime du perfectionnement actif ;
- l'intervention ;
- la fixation de la qualité-type du sucre et de la betterave ;
- l'aide à l'écoulement du sucre des départements d'outre-mer.

Il serait particulièrement maladroit de procéder à une réforme de l'OCM « sucre » en vue d'anticiper les futures négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce, lesquelles ne devraient pas aboutir avant 2004. Une telle attitude ne garantirait nullement à l'Union européenne l'acceptation par ses partenaires commerciaux de l'OCM « sucre », et ne ferait qu'affaiblir sa position en ce qui concerne l'ensemble des secteurs agricoles.

Par ailleurs, il est risqué pour l'Union européenne de s'engager sans réserve dans une stratégie de démantèlement des aides à la production qui sont, malgré les discours tenus, la forme d'aide la plus privilégiée par les Etats au plan mondial. Pour s'en tenir au secteur qui nous concerne, le Brésil dispose, par exemple, d'un programme de soutien direct de la production sucrière de la région Nordeste.

B. UNE RÉFORME DANGEREUSE POUR L'AVENIR DE L'OCM « SUCRE »

● **Il s'agit, tout d'abord d'une réforme injuste**, car elle ignore le fonctionnement économique -puisqu'elle est largement autofinancée par les professionnels- et efficace de l'OCM « sucre ».

● **Elle apparaît également, à bien des égards, comme une réforme inopportune et risquée.**

Ainsi, la réduction définitive des quotas est inutile dans la mesure où le mécanisme de déclassement annuel automatique des quotas permet déjà de répondre aux contraintes quantitatives fixées dans le cadre de l'OMC.

La disparition du lissage, permis actuellement par le système du stockage pourrait, par ailleurs, avoir des effets pervers.

D'une part, la régularité de l'approvisionnement en sucre du marché intérieur, ainsi que celle des exportations de l'Union européenne pourraient être mises à mal par le démantèlement du régime de stockage du sucre -suppression de la péréquation des frais de stockage, du financement du stockage du sucre reporté, et de l'obligation de stockage minimal- au détriment du consommateur européen et de la stabilité des cours mondiaux du sucre.

D'autre part, l'arrivée au même moment d'une grande quantité de sucre sur le marché européen pourrait rendre nécessaire la mise en œuvre du mécanisme d'intervention et générer ainsi de nouvelles dépenses à la charge du budget communautaire.

Il est, en outre, surprenant de prétendre réaliser des économies sur le régime de stockage, alors que celui-ci est financé par les cotisations de stockage des producteurs. La réduction des dépenses du FEOGA ainsi permise sera purement optique, dans la mesure où la disparition des primes de stockage versées aura nécessairement pour corollaire la disparition, en recettes, des cotisations prélevées sur les professionnels de la filière.

• Il faut également craindre que cette réforme ne soit à l'origine d'une perte de visibilité économique tout à fait préjudiciable au secteur sucrier.

En effet, le caractère transitoire des mesures proposées et, par conséquent, la perspective d'une réforme de fond à brève échéance ne manquera pas de susciter auprès des responsables de la filière sucre un attentisme hypothéquant, à court terme, les investissements et par conséquent la croissance de l'industrie sucrière européenne.

Cette absence de visibilité dans le secteur sucrier risque d'être également pénalisante pour les pays candidats à l'élargissement, qui restructurent actuellement leur industrie sucrière en se référant au fonctionnement actuel de l'OCM, de même que pour les pays ACP, qui ont pourtant reçu, à travers le protocole sucre de l'accord de Cotonou, des assurances à moyen terme pour l'écoulement de leur production de sucre.

• Enfin, cette réforme serait également financièrement pénalisante pour les producteurs.

C'est ainsi que la suppression du système de péréquation du financement occasionnerait de lourdes charges pour les industriels qui désireraient continuer malgré tout le stockage.

En outre, la remise en cause de la franchise de 60 000 tonnes applicable au sucre utilisé pour la fabrication des produits chimiques impliquerait une augmentation des contributions des producteurs de l'ordre de 25 millions d'euros.

La suppression de cette franchise serait d'autant plus injuste que le FEOGA continuerait de financer la totalité des restitutions à la production d'amidon et d'isoglucose destinée à l'industrie chimique.

C. UNE RÉFORME FONDÉE SUR UNE ANALYSE ERRONÉE DE LA SITUATION DU SECTEUR SUCRIER

• L'argument selon lequel le prix du sucre en Europe serait trop élevé doit être, quant à lui, relativisé dès lors que ce prix a connu une diminution de 36 % en termes réels depuis 1985, grâce à la PAC.

Il convient de relativiser également le bénéfice que le consommateur européen retirerait d'une diminution du prix du sucre. L'achat de sucre ne représente, en effet, chez celui-ci que 1,5 % des dépenses alimentaires, dont la part dans le budget des ménages n'a cessé elle-même de diminuer.

Cette réforme serait essentiellement à l'avantage des grands groupes alimentaires, en particulier des fabricants de boissons sucrées, qui utilisent pour la fabrication de produits transformés près des trois quarts du volume de sucre consommé dans l'Union européenne. Le prix du sucre représente en moyenne 5 % du coût de revient de ces produits transformés, ce qui est négligeable par rapport à leurs coûts de marketing et de distribution. Néanmoins, compte tenu des quantités en jeu, il est aisé d'évaluer les marges que ces grands groupes pourraient tirer d'une diminution minime du prix du sucre.

Il apparaît, enfin, contestable d'apprécier les cours européens du sucre à l'aune d'un prix mondial déterminé sur un marché prétendument concurrentiel, alors que ce marché du sucre est en réalité dominé par la production sucrière du Brésil, dont la croissance rapide a contribué à la déstabilisation des cours au détriment de nombreux pays en développement. Il s'agit, en outre, d'un marché sur lequel les cours sont extrêmement fluctuants, et déconnectés des coûts de production. Dans ce contexte, l'OCM « sucre » contribue plutôt à une maîtrise et à une régulation des quantités de sucre mises sur le marché, et par conséquent à une stabilisation des prix mondiaux de ce produit.

• L'idée même d'un excédent de sucre sur le marché mondial doit être considérée avec précaution.

Les prévisions retenues par la Commission européenne pour la campagne 2000/2001 indiquent un déficit de la production mondiale par rapport à la consommation, ce qui pourrait être à l'origine d'une remontée des prix sur le marché mondial.

● L'affirmation d'un manque de concurrence sur le marché européen n'est pas plus avérée.

Les trois premiers intervenants commerciaux en Europe représentent à peine 40% des parts de marchés, contre près de 70% aux Etats-Unis.

Loin d'être figé, le marché européen du sucre est en réalité ouvert, comme l'atteste le flux des échanges intra-communautaires.

Par ailleurs, le système des quotas permet une atomisation du marché du sucre, garantissant ainsi la présence de planteurs et de fabricants sur l'ensemble du territoire communautaire et, par conséquent, le maintien d'une concurrence.

● Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la pertinence des mesures environnementales prescrites spécifiquement pour la filière betterave-sucre, alors que la culture de la betterave est une culture propre, qui tend à réduire la teneur des sols en nitrates, et qui contribue à une utilisation équilibrée des terres par la rotation des cultures qu'elle induit.

S'il est vrai que l'agriculture intensive présente des risques de dégradation de l'environnement, les betteraviers ont réalisé, depuis une dizaine d'années, des efforts significatifs pour limiter les risques, en réduisant le recours à la fertilisation azotée des betteraves et aux produits phytosanitaires. D'après la Confédération générale des planteurs de betteraves, la quantité d'insecticide utilisées par les planteurs a diminué de 40% entre 1990 et 2000.

Quant au secteur de la transformation du sucre, il est soumis à une réglementation des plus exigeantes.

● **Enfin, l'inquiétude de la Commission en ce qui concerne les pays en développement est difficilement compréhensible dès lors que le fonctionnement de l'OCM tient précisément compte des intérêts de ces pays**, les conventions successives conclues entre l'Union européenne et les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique autorisant ces derniers à écouler, à prix garantis, l'essentiel de leurs exportations de sucre. Ces importations représentent 1,6 millions de tonnes de sucre, soit 12% de la consommation européenne.

En outre, les exportations de sucre de l'Union européenne, stables depuis dix ans, ne contribuent pas à déstabiliser le marché mondial, au détriment des pays en développement. Par comparaison, il convient de rappeler la forte croissance des exportations de sucre du Brésil, qui sont passées de une à onze millions de tonnes par an en l'espace de seulement dix ans.

Il convient également de rappeler que le Conseil Affaires générales a adopté, le 26 février 2001, un compromis sur la proposition -dite initiative en faveur des Pays les moins avancés- permettant, à terme, l'accès illimité, et en franchise des droits de douane, de certains produits agricoles des PMA sur le marché communautaire.

Cette initiative en faveur des PMA, présentée par le commissaire chargé du commerce extérieur, M. Pascal Lamy, prévoit, pour le sucre :

– l'ouverture, du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2009, d'un contingent à droit zéro de sucre de canne destiné au raffinage ;

– puis l'engagement d'un processus de libéralisation total de 2006 à 2009.

A travers ce texte, l'Union européenne prend donc déjà en compte les intérêts des pays en développement.

III. UNE PROPOSITION DE RÉFORME CONTROVERSÉE

A. LA POSITION DU CONSEIL DES MINISTRES

La proposition de règlement de la Commission européenne a été transmise le 16 octobre 2000 au Conseil des ministres, qui en a débattu en formation ministérielle et au niveau des experts.

La majorité des Etats membres s'est montrée défavorable au projet de réforme. Seuls le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède l'ont approuvé, estimant qu'il permettrait une baisse des prix du sucre en Europe.

La France, qui exerçait alors la présidence de l'Union européenne, s'est fermement opposée à ce projet de réforme.

A son initiative, un compromis rejetant la proposition de règlement a été adopté à la majorité qualifiée des Etats membres le 19 décembre dernier.

Ce compromis prévoit en particulier:

- la prorogation du régime actuel de l'OCM « sucre » jusqu'en 2006 ;
- le maintien du régime de péréquation des frais de stockage ;
- le maintien du niveau actuel des quotas.

Il comporte toutefois des concessions allant dans le sens du projet de la Commission. Ainsi, il admet la suppression de l'obligation de stockage minimal. De même, il supprime la franchise des restitutions à l'industrie chimique prises en charge par le FEOGA.

Par ailleurs, le ralliement de l'Italie au groupe des pays rejetant la réforme a été obtenu au prix de la reconnaissance de la possibilité pour ce pays de continuer à verser des aides nationales aux agriculteurs et industriels du sud.

B. LA POSITION DU PARLEMENT EUROPEEN

La proposition de règlement a ensuite été transmise au Parlement européen, dans le cadre de la procédure de consultation.

Le 13 mars 2001, les députés européens ont adopté, sur la base du rapport de M. Joseph Daul, au nom de la commission de l'agriculture, une résolution législative concluant également au rejet du projet en l'état et proposant des modifications au texte qui leur était soumis.

Le Parlement européen a ainsi estimé que rien ne justifiait, dans le contexte actuel, des modifications substantielles à l'OCM « sucre », non plus que la reconduction pour deux ans seulement du règlement. Les amendements qu'il a proposé visent à :

- étendre à 2006 la durée d'application du règlement, afin la faire correspondre avec l'échéance de l'accord de Berlin ;
- maintenir le niveau actuel des quotas ;
- maintenir le système de péréquation des frais de stockage, ainsi que l'obligation de stockage minimal ;
- maintenir le financement par le FEOGA des restitutions à la production versées à l'industrie chimique pour 60.000 premières tonnes de sucre ;
- supprimer les dispositions relatives à l'environnement.

La proposition amendée par le Parlement européen va donc dans le sens souhaité par le Gouvernement français. Cependant, il s'agit d'un simple avis consultatif, auquel ni la Commission européenne, ni le Conseil des ministres ne sont tenus de se conformer.

C. LA SUITE DE LA PROCÉDURE COMMUNAUTAIRE

Il appartient désormais à la Commission de présenter au Conseil des ministres une proposition de règlement modifiée tenant compte éventuellement des amendements du Parlement européen.

Le commissaire européen à l'agriculture, M. Franz Fischler, a déjà fait savoir que la Commission pourrait accepter une reconduction de l'OCM « sucre » pour une durée supérieure à deux ans, à condition toutefois que les adaptations suivantes soient adoptées :

- réduction de 115.000 tonnes du niveau des quotas ;
- suppression du remboursement des frais de stockage et de l'obligation de stockage minimal ;
- financement par les producteurs des restitutions à la production de sucre destiné à l'industrie chimique.

La proposition de la Commission européenne devrait être examinée lors du prochain conseil agricole, les 24 et 25 avril 2001.

Il convient que le Gouvernement français réitère, à cette occasion, sa ferme opposition au projet de réforme afin que le régime actuel de l'OCM « sucre » soit reconduit jusqu'en 2006 avec l'intégralité de ses mécanismes de soutien.

D. LA PROPOSITION DE RESOLUTION ET LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Adoptée le 8 novembre 2000 par la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, la proposition de résolution n° 84 présentée par notre collègue Jean Bizet invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption de la proposition de règlement n° E-1585, et à proposer le maintien des principales règles de fonctionnement de l'organisation commune de marché dans le secteur du sucre pour toute la durée de validité des perspectives financières définies par le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999.

Les termes de cette proposition de résolution vont ainsi dans le sens du maintien :

- du niveau actuel des quotas sucriers ;
- du dispositif de stockage dans sa configuration, y compris le système de péréquation du financement et l'obligation de stockage minimal ;
- de la participation du FEOGA au financement des restitutions à la production de sucre destinées à l'industrie chimique.

La Commission des Affaires économiques approuve totalement la démarche de M. Jean Bizet, qui demande au Gouvernement de s'opposer au démantèlement programmé d'une organisation commune de marché tout à fait satisfaisante.

Cependant, elle a souhaité, lors de sa réunion du 3 avril 2001, compléter quelque peu le texte de la proposition précitée, en vue de rappeler le sens des prises de position des différentes instances communautaires au stade actuel de la procédure, ainsi que les principaux arguments à l'appui de la défense du régime actuel de l'OCM « sucre » -sa capacité à alimenter régulièrement le marché européen et à satisfaire les contraintes de l'Organisation mondiale du Commerce, sans peser sur le budget communautaire- et les risques que représentent pour son avenir les adaptations proposées à court terme et la réforme à venir.

La Commission des Affaires économiques a donc conclu au dépôt de la proposition de résolution ci-après :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement portant organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur du sucre (COM (2000) 604 final (n° E-1585)),

Vu le compromis politique rejetant la proposition de règlement n° E-1585, approuvé à la majorité qualifiée par le Conseil des ministres de l'agriculture le 19 décembre 2000,

Vu l'avis rendu par le Parlement européen le 13 mars 2001, rejetant également cette proposition de règlement,

Considérant que le fonctionnement actuel de l'OCM du sucre garantit un approvisionnement régulier du marché européen, sans peser sur le budget communautaire ;

Considérant que les mécanismes en vigueur dans l'OCM « sucre » permettent de respecter les contraintes définies dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce ;

Considérant que la prorogation pour deux années seulement de l'OCM « sucre », dans l'attente d'une réforme approfondie en 2003, induirait une perte de prévisibilité préjudiciable à la filière sucrière ;

Considérant que le démantèlement du régime de stockage risque de porter atteinte à la fonction régulatrice de l'OCM « sucre » ;

Invite le Gouvernement :

– à s’opposer à l’adoption de la proposition de règlement n° E-1585 ;

– à proposer le maintien des principales règles de fonctionnement de l’organisation commune des marchés dans le secteur du sucre pour toute la durée de validité des perspectives financières définies par le Conseil européen à Berlin lors de sa réunion des 24 et 25 mars 1999.

I. TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n° 84 (2000-2001) de M. Jean Bizet

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Invite le Gouvernement :

– à s'opposer à l'adoption du texte européen E 1585 ;

Proposition de résolution de la commission

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement portant organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur du sucre (COM (2000) 604 final (n° E-1585)),

Vu le compromis politique rejetant la proposition de règlement n° E-1585, approuvé à la majorité qualifiée par le Conseil des ministres de l'agriculture le 19 décembre 2000,

Vu l'avis rendu par le Parlement européen le 13 mars 2001, rejetant également cette proposition de règlement,

Considérant que le fonctionnement actuel de l'OCM du sucre garantit un approvisionnement régulier du marché européen, sans peser sur le budget communautaire ;

Considérant que les mécanismes en vigueur dans l'OCM « sucre » permettent de respecter les contraintes définies dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce ;

Considérant que la prorogation pour deux années seulement de l'OCM « sucre », dans l'attente d'une réforme approfondie en 2003, induirait une perte de prévisibilité préjudiciable à la filière sucrière ;

Considérant que le démantèlement du régime de stockage risque de porter atteinte à la fonction régulatrice de l'OCM « sucre » ;

Invite le Gouvernement :

- à s'opposer à l'adoption de la proposition de règlement n° E-1585 ;

