

# Bilan de l'accord OMC dans le secteur betteraves-sucre

## Un marché mondial en croissance

La production mondiale de sucre [plus de 133 millions de tonnes] est issue de la canne pour environ 75 % et de la betterave pour 25 %. Les principaux acteurs sur le marché mondial sont le Brésil, l'Asie et l'Union européenne.

Millions de tonnes de sucre brut

PAYS – 2000/01	PRODUCTION	CONSOMMATION
Inde	20	18
Union européenne	18	14.5
Brésil	16	9.7
Chine	6.4	8,5
USA	8	9
Monde	133	130

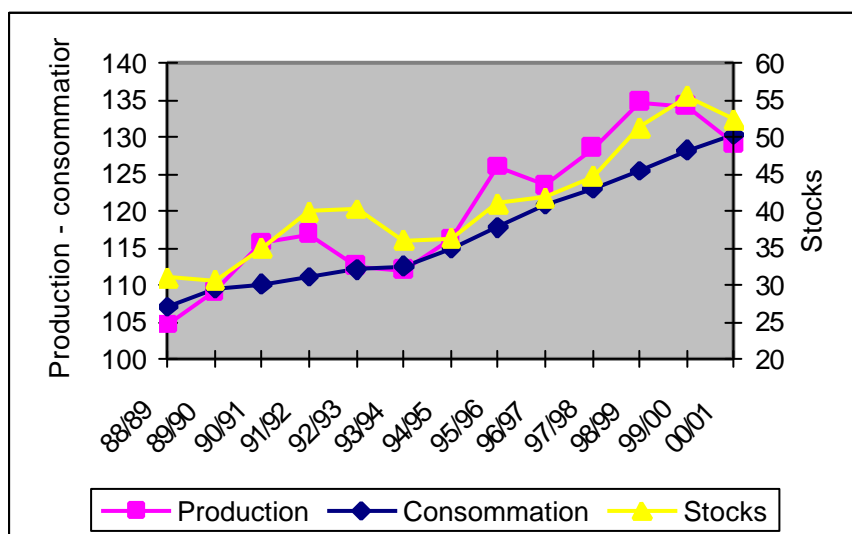
Source : FO LICHT avec correction FIRS

## Un marché mondial déséquilibré par les exportations brésiliennes

Le dynamisme et la croissance (1 à 1,5 % par an) des échanges mondiaux ne suffit pas à équilibrer le marché en raison :

- de la forte croissance de la production de sucre de canne au Brésil (4 MT en 1980 ; 16 aujourd'hui)
- de la stabilisation du débouché alcool au Brésil

GRAPHIQUE 1 – Equilibre du marché mondial du sucre (en millions de tonnes et en valeur brute)



Cette situation a entraîné une explosion des exportations brésiliennes (1 MT en 1989/1990 à 9 MT en 1999/2000 soit une progression supérieure à 25 % par an en moyenne !) et une forte augmentation des stocks mondiaux : 52 MT actuellement, soit environ 40 % de la consommation. En 2000/01, le retournement de tendance est dû à la baisse de la production brésilienne et mondiale.

Les principaux exportateurs sont le Brésil et l'UE. Les principaux importateurs sont la Russie (4 MT), les USA (1.5 MT), l'UE et les pays d'Asie (7 MT).

*Millions de tonnes de sucre brut*

PAYS – 2000/01	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS
Brésil	7.5	
UE à 15	6.7	2
Thaïlande	3.7	
Australie	3.0	
Cuba	2.8	

*Source* : FO LICHT – Commission et FIRS

*hors intra et sucres inclus dans les produits transformés*

Les importations de l'UE sont, pour l'essentiel (1,4 MT), réalisées dans le cadre des accords ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) avec des droits nuls (Convention de Lomé) et à un prix garanti au moins égal au prix d'intervention. L'Union européenne importe aussi pour environ 0.5 MT de sucres cubain, brésilien ou indien à droits réduits.

### Un potentiel de consommation important

La consommation de sucre dans le monde est très disparate puisqu'elle s'étage de moins de 7 kg par habitant en Chine à plus de 50 kg en Australie, au Brésil et à Cuba [en France 36 kg en moyenne – moyenne mondiale : 20 kg par habitant]. Les perspectives de croissance de la consommation mondiale de sucre sont donc potentiellement importantes. Toutefois, elles sont aussi concurrencées par les produits sucrés de substitution (isoglucose) notamment aux USA. Actuellement, la consommation mondiale progresse à un rythme de 2 % par an.

### Le marché européen et les contraintes de Marrakech

Les principaux pays producteurs de l'Union européenne sont l'Allemagne et la France (4,7 MT), loin devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne (environ 1,5 MT chacun). La production de l'Union Européenne s'élève à 18 MT (+ 0,5 MT d'isoglucose et de sirop d'inuline) et sa consommation est de 14.5 MT.

Les échanges commerciaux entre l'Union européenne et les pays tiers sont les suivants :

*En milliers de tonnes*

	2000/2001
<b>Importations</b>	<b>1 994</b>
Protocole ACP	1 418
Autres	576
<b>Exportations</b>	<b>6 749</b>
Sucre du quota	2 608
Sucre hors quota	4 141
<b>Exportations nettes</b>	<b>4 755</b>

*Source* : données FIRS (sucre blanc) exprimées en sucre brut, hors sucre inclus dans les produits transformés.

Des 3,2 MT de sucre du quota, il faut déduire les exportations de sucre brut ACP réexportées après raffinage dans le cadre de la convention de Lomé et l'aide alimentaire (environ 6 000 T). C'est donc environ 1,5 MT qui sont exportés avec restitutions. Ce volume est relativement stable d'année en année et représente environ 3.5 % des échanges mondiaux.

### Le cadre réglementaire

La filière betteraves/sucre est régie par une OCM qui présente de fortes spécificités :

- **la limitation des garanties de prix** à des quantités plafonnées (quotas A et B). Le volume global des quotas est actuellement de 14,582 M.T. pour l' U.E. (équivalent à la consommation européenne). Les quantités produites au-delà des quotas (sucre C) ne peuvent être vendues sur le marché communautaire ; elles doivent être exportées vers les pays tiers au prix du marché mondial et sans restitutions.

**- un autofinancement budgétaire :**

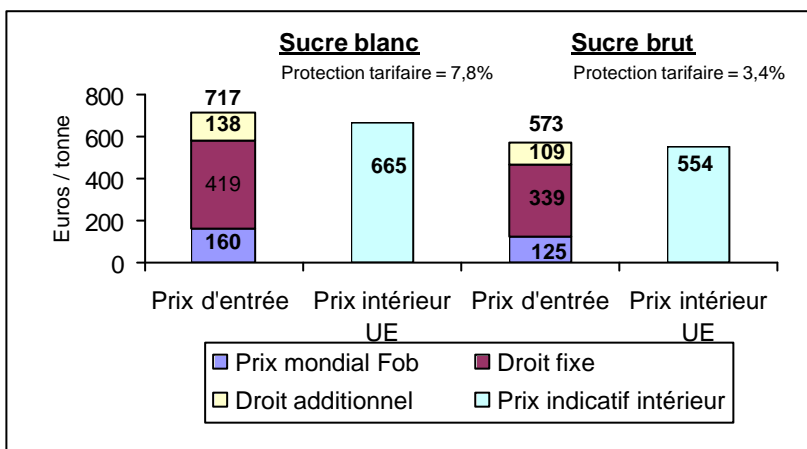
Les sucres du quota A et B exportés (hors sucre ACP importé sous régime préférentiel et réexporté, soit environ 1,5 M.T. chaque année) bénéficient d'une restitution à l'exportation. Ces dépenses sont couvertes par des cotisations à la production (2 % du prix d'intervention sur le quota A et jusqu'à 39,5 % sur le quota B). Si cette contribution ne suffit pas, une cotisation complémentaire est appliquée pour que soit intégralement financé le coût de l'excédent de la campagne. C'est une des originalités du secteur sucre que d'autofinancer ses restitutions. Ceci explique qu'il soit resté à l'écart des réformes de la P.A.C.

**Le régime des importations : préférence communautaire sauvegardée et accès minimum rempli**

Les importations de sucre des pays tiers (hors sucre ACP) sont soumises à un droit de douane fixe (mais en baisse chaque année) et à un droit de douane additionnel (à partir d'un certain seuil de prix) qui varie en sens inverse du cours mondial.

Sur la période 1995 – 2001, la réduction des droits de douanes est de 20 % au lieu de 36 % pour les autres produits de l'agriculture.

**Prix d'entrée du sucre dans l'UE (simulation 2000/01) – Source : CGB**



*Ces mécanismes permettent d'assurer un niveau de préférence communautaire tout juste suffisant actuellement.*

*Les droits perçus auprès des importateurs garantissent un écart de prix important entre les prix d'import et les prix intérieurs. Mais, les cours mondiaux très volatils rendent toujours possibles des importations conjoncturelles en cas de forte chute des cours, ce qui était le cas encore fin 1999.*

La plupart des sucres importés des pays tiers proviennent des pays ACP auxquels s'ajoutent l'Inde, Cuba et le Brésil. Ces sucres relèvent d'un régime d'importation préférentiel (convention de Lomé) pour 1,4 MT à un prix garanti égal au prix d'intervention en franchise totale ou quasi totale de droits de douanes.

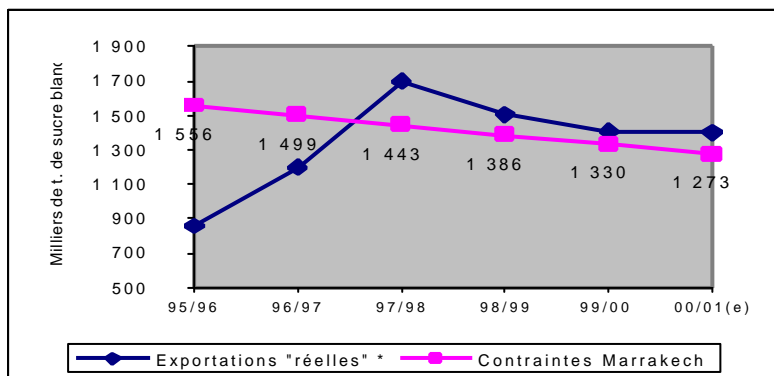
L'Union européenne important l'équivalent de 10 à 15 % de sa consommation intérieure (sucre ACP notamment), la clause d'accès minimum est très largement satisfaite.

**Le régime des exportations : une situation plus difficile**

Par rapport à ces exportations, l'Union européenne doit respecter des plafonds tant en volume qu'en valeur (voir graphiques). Ces plafonds diminuent chaque année.

L'Union européenne a obtenu la possibilité de déduire ses importations de sucre ACP de ses exportations aidées. Ne sont donc concernées par les plafonds en volume et en valeur (restitutions) que les exportations des sucres du quota A et B

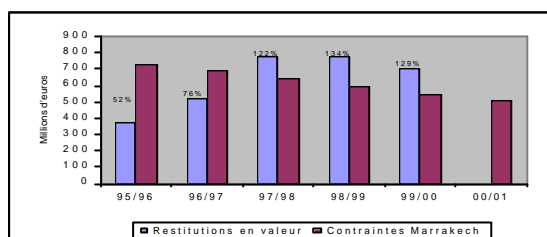
**Contrainte physique (en milliers de tonnes) : comparaison entre la contrainte de Marrakech et les exportations effectivement réalisées – Source : CGB**



*Les exportations en volume dépassent la contrainte de Marrakech depuis 1997/98. Toutefois, la procédure de report des sous-réalisations en 95/96 et 96/97 a permis de faire face au dépassement jusqu'en 1999/2000.*

*Dans les années à venir, la fin du système des reports obligera l'UE à respecter strictement le plafond annuel.*

## Contrainte financière (en milliers d'euros) : comparaison entre la contrainte de Marrakech et le montant des restitutions octroyées – Source : CGB



Les exportations en valeur de sucre produit dans l'U.E. (hors sucre ACP importé et réexporté) dépassent également le plafond depuis la même date. Là aussi, la procédure des sous-réalisations a permis de respecter globalement la contrainte financière de Marrakech, tant pour les sucres en l'état (graphique) que pour les sucres sous forme de produits transformés.

Les exportations de la France vers les pays tiers représentent près de 40 % des exportations de l'UE vers les pays tiers. En comparaison, la part de la France dans l'utilisation des restitutions atteint un peu moins de 35 %. Avec un taux de restitution supérieur à 500 \$ par tonne l'export non aidé n'est pas accessible.

### Procédure de déclassement

En cas de dépassement de la contrainte de Marrakech à l'exportation, le règlement «sucre » prévoit une procédure dite de déclassement. Concrètement, cela signifie qu'une part des betteraves A et B sont "déclassées" et donc payées en betteraves C. Précisons toutefois que ce déclassement est renégocié chaque année en fonction de la conjoncture. En tout état de cause, il ne modifie pas les droits notifiés aux planteurs.

Pour la campagne 2002/03, un déclassement de 5.7 % des quotas A et B, soit près de 862 500 T pour l'UE vient d'être décidé.

### Révision de l'OCM sucre pour tenir compte de l'OMC

Après l'avis du Parlement européen et la décision du Conseil des Ministres de l'agriculture en faveur d'une reconduction du règlement sucre pour 5 ans, la Commission a accepté une prorogation de l'OCM à partir de 2001/02 sous réserve des adaptations suivantes :

- baisse du quota sucre de 0,93 %, soit environ 115 000 T, soit 50 % de l'excédent export par rapport aux contraintes de l'OMC ;
- suppression de la péréquation des frais de stockage et de l'obligation de stockage minimum (donc de la possibilité du report).
- Financement à 100 % par les producteurs des restitutions à la production du sucre et de l'isoglucose utilisé par l'industrie chimique.

La Commission soumettra début 2003 des scénarios pour une éventuelle réforme de l'OCM sucre applicable après 2006/07.

Le Brésil et l'Australie ont porté plainte, en septembre 2002, devant l'OMC contre les subventions aux planteurs européens. Les exports de sucre C et le régime ACP étant visés.

### Peu de contraintes au niveau du soutien interne

La MGS sucre atteint environ 5 milliards d'euros. Elle arrive loin derrière la viande bovine, les fruits et légumes et les céréales

### Production protégée aux Etats-Unis

Les Etats-Unis sont importateurs nets de sucre. Ils souhaitent donc des cours mondiaux bas. Ceci est conforté par leur politique vis-à-vis de Cuba. En même temps, ils protègent fortement leur production sucrière. Le soutien atteint 68 %, ce qui est de loin le taux le plus élevé accordé à un produit aux Etats-Unis : environ 4 fois plus que pour le blé par exemple.

### La France principal exportateur européen

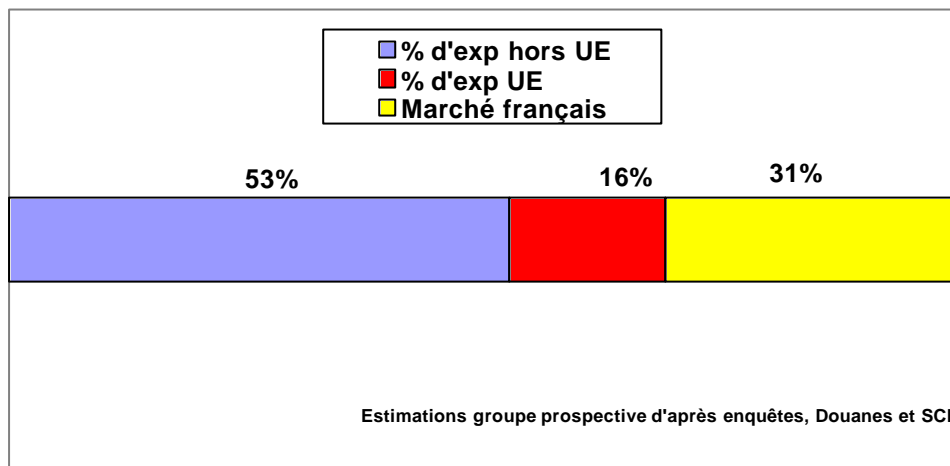
Premier producteur et exportateur européen, la France exporte 50 % de sa production hors de l'Union européenne. Environ 70 % des exportations françaises vers des pays tiers se font sans restitutions.

## Sensibilité de la production normande de sucre

### La Normandie, 69 % de débouchés à l'exportation

La Normandie est la cinquième région productrice de betteraves à sucre avec 8 % de la production nationale. Les débouchés de la production régionale sont comparables à ceux de la filiere nationale.

**Destination de la production normande de sucre**  
402 000 T de sucre brut



*69 % de la production sucrière normande est exporté. La majeure partie est destinée au marché des pays tiers.*

### Débouchés normands sur le marché des pays tiers

#### Exportations normandes vers pays tiers essentiellement du quota C

La part de la production normande de sucre exportée vers les pays tiers est importante puisqu'elle dépasse 50 %. Seule la partie des exportations issues du quota A et B bénéficient d'une restitution, soit environ 30 % des volumes exportés. Nous avons recensé quatre unités de production basées en Normandie. Trois d'entre elles ont une activité majoritairement tournée vers l'exportation hors de l'Union européenne.

#### Principaux débouchés de la production normande : L'Afrique et l'Europe de l'Est

Les opérateurs normands exportent différents types de produits

- Du sucre raffiné est vendu en Afrique et dans les Pays de l'Est. Il est conditionné en sac de 50 kg ou en sucre morceaux.
- Du sucre cristallisé est expédié en Afrique et en Russie.

#### Une spécialisation accentuée par la proximité des ports

Bien que la plupart des sucreries normandes appartiennent à de grands groupes, elles font appel à des exportateurs spécialisés pour écouler leur production. Elle justifie le choix de cette "sous-traitance" par les nombreux risques financiers inhérents à ce type de marché.

La quasi totalité des exportations normandes de sucre ont lieu à partir des ports de Rouen ou du Havre. Les opérateurs interrogés indiquent que la proximité de ces deux ports les incite à spécialiser leurs unités de production et donc l'écoulement de la production normande vers les pays tiers.

## Une concurrence asiatique, brésilienne et européenne

Les sucreries normandes sont confrontées à la concurrence du Brésil, de l'Asie du Sud-Est ainsi que des pays de l'Europe du Nord pour le sucre cristallisé ou raffiné conditionnés en grandes quantités. En revanche, le sucre en morceaux n'est pas directement concurrencé par les autres pays car il s'agit d'un produit spécifiquement français.

## La stratégie des acteurs normands : le marché mondial, un marché à conserver

Les industriels normands n'ont pas ressenti les effets de l'accord de Marrakech. Ils estiment ne pas avoir été gênés jusqu'à présent par la baisse des restitutions dans la mesure où ils exportent surtout de la production issue du quota C.

Toutefois, ils affirment que les restitutions demeurent indispensables pour exporter les 30 % de volumes issus des quotas A et B. Ils se déclarent plus pessimistes pour l'avenir dans la mesure où la Commission européenne envisage de diminuer la production sous quota A et B ainsi que les restitutions qui lui sont associées.

La stratégie des sucreries normandes est de maintenir leurs parts de marché sur le marché mondial.

## Débouchés normands sur le marché européen

### Moindre importance des exportations normandes sur le marché européen

16 % de la production normande de sucre est également exportée dans la plupart des autres pays européens. C'est un peu moins que la part de la production française exportée vers l'Union européenne.

### Absence de concurrence des pays tiers sur le marché européen

Les entreprises régionales exportent du sucre cristallisé et du sucre raffiné conditionné en morceaux ou en poudre. Leurs principaux concurrents sont les Allemands, Hollandais et Belges. Les pays tiers ne viennent pas concurrencer les sucriers normands sur le marché européen.

### Les entreprises normandes veulent renforcer leurs débouchés européens

Pour les entreprises interrogées, leur développement à l'exportation passe par une présence accrue sur le marché européen afin de profiter de prix plus rémunérateurs que sur le marché mondial.

## Sensibilité de la filière à l'évolution des accords OMC

<u>Synthèse 1999/2000</u>	<b>Europe</b>	<b>France</b>	<b>Normandie</b>
Production exportée vers pays tiers	20 %	50 %	<b>53 %</b>
<i>Dont avec restitutions</i>	~ 45 %	~ 30 %	~ 30 %
Conséquences des accords OMC 95/2001 sur les débouchés extérieurs	<ul style="list-style-type: none"><li>Contingents OMC contraignants pour les exportations aidées</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>Stabilité des exportations</li></ul>
Production exportée dans l'UE	-	20 %	<b>16 %</b>
Préférence communautaire	Préférence communautaire maintenue Pas de concurrence des pays tiers sur le marché intérieur		

**La sensibilité de la production sucrière normande aux accords OMC n'est pas négligeable en matière d'exportation puisque 30% des volumes exportés vers pays tiers bénéficient de restitutions. Quant aux débouchés sur le marché européen, ils semblent préservés de toute concurrence de la part des pays tiers tant que les droits de douanes demeureront dissuasifs.**