

LDC SUGAR GROUP

Réponse au Document de travail des services de la Commission et à la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen

19 novembre 2003

1. Les PMA (pays les moins avancés) producteurs de sucre ont examiné les documents de la Commission intitulés « Vers une réforme de la politique sucrière de l'Union européenne - Synthèse des travaux d'analyse d'impact" (Analyse d'impact) et « Parvenir à un modèle agricole durable pour l'Europe par la PAC réformée – les secteurs du tabac, de l'huile d'olive, du coton et du sucre » (Communication), publiés le 23 septembre 2003 et, en tant que parties intéressées par le régime communautaire du sucre, ont adopté la réponse commune suivante aux options de la réforme.
2. Cette position est destinée à être présentée à la Commission européenne, au Conseil, au Parlement européen, aux Etats membres et à toutes les parties concernées par le régime communautaire du sucre. Les PMA comprennent que la Commission suggère d'ouvrir une discussion entre les parties susmentionnées au sujet des objectifs du régime, des différentes options de réforme et de leur impact sur toutes les parties concernées. Les PMA saluent la position de la Commission selon laquelle «il conviendrait d'étudier minutieusement l'effet d'une telle réforme dans le contexte international, sous l'angle particulier de l'impact qu'elle pourrait avoir pour les pays en développement ».
3. Dans le contexte de l'agenda international du développement et du rôle multifonctionnel du sucre, les PMA entendent participer pleinement à ce débat et à la formulation de la politique internationale du sucre, y compris la politique communautaire, et le présent document doit être lu dans cette perspective.
4. Les PMA souhaitent être plus activement consultés par la Commission et d'autres centres de décision politiques concernés. Un document aussi important que l'Analyse d'impact a été établi sans que les PMA soient officiellement consultés par la Commission.

Contexte

5. L'initiative EBA (everything but arms) a été adoptée par le Conseil de l'UE le 26 février 2001. L'effet de cette initiative sera d'ouvrir pleinement le marché de l'UE aux pays les plus pauvres du monde qui représentent une population proche du milliard d'habitants. L'initiative EBA a été lancée dans le but de favoriser le développement socioéconomique des PMA. Le monde et les PMA en particulier ont salué l'esprit de cette initiative.

6. Pour éviter tout risque de confusion sur l'impact de la réforme sucrière sur les « pays en voie de développement », il est important de souligner que les PMA sont confrontés à des niveaux de pauvreté bien plus importants et à des niveaux de développement bien moins élevés que ceux que connaissent la majorité des pays exportateurs de sucre qui sont aussi des pays en développement, comme le Brésil et la Thaïlande. Ces grandes puissances sucrières possèdent à la fois un PIB par tête plus élevé et des coûts de production sucrière bien moindres. Dans la perspective de la réforme du régime communautaire du sucre, ce qui est bon pour les principaux pays exportateurs de sucre n'est en général pas bon pour les PMA. Sur la base de cette importante considération, les PMA demandent donc de bénéficier, dans la future orientation du régime communautaire du sucre, d'un traitement différencié.
7. L'initiative EBA a ouvert une opportunité importante pour le développement et la croissance des industries sucrières des PMA et leurs communautés locales. Avant la présentation de l'initiative EBA, le marché de l'UE n'avait accordé qu'un accès très limité voire inexistant aux PMA qui, pris dans leur ensemble (selon le protocole ACP sur le sucre) ont fourni 75.212 tonnes (wse) en 2000/2001 sur un marché de l'UE de plus de 12 millions de tonnes. L'initiative permet le développement des exportations de sucre des pays EBA vers l'UE. L'intention originelle de l'initiative EBA était d'accorder un accès immédiat et sans restrictions à tous les produits, en ce compris le sucre. Cela aurait donné une impulsion formidable au développement des PMA grâce au rôle multifonctionnel avéré du sucre dans les économies rurales. Malheureusement, l'initiative a été modifiée par la suite au profit d'un calendrier prévoyant pour le sucre une introduction différée sur 8 ans alors que la plupart des autres produits (à l'exception des bananes et du riz) ne connaissent dès le départ plus la moindre restriction. En 2002-2003 les PMA ont été seulement autorisés à fournir sur le marché de l'UE 152.026 tonnes (wse), soit moins que le quota EBA et le protocole ACP sur le sucre.
8. Les PMA ont la capacité d'accroître leur production de sucre et ils le feront dans le cadre de l'initiative EBA afin d'offrir des opportunités majeures de développement aux communautés des régions rurales où les activités sucrières sont situées.
9. L'offre actuelle des PMA sur le marché UE a été organisée par les PMA sous la forme d'un Accord cadre pour l'équilibre de l'actuel régime communautaire de l'UE. Cet Accord, qui a été avalisé et adopté par tous les PMA concernés, garantit que chaque année un PMA peut s'inscrire comme fournisseur : les avantages de l'initiative EBA pour le développement sont ainsi répartis parmi le plus grand nombre possible de PMA et de régions au sein de ces PMA. Cet accord unique a également permis aux fournisseurs des PMA de livrer leur sucre avec un taux de performance de 100% à ce jour : la fiabilité de l'offre dans l'avenir est par conséquent garantie.

10. Dans les PMA, les industries sucrières jouent un rôle moteur dans le développement socio-économique et elles apportent une contribution positive à la sécurité alimentaire dans les régions où elles sont situées. Il est reconnu que ces industries offrent de réelles opportunités aux petits exploitants, aux travailleurs dans les champs et les usines et qu'elles entraînent l'arrivée dans les zones rurales d'industries et de services annexes. Dans les pays plus développés, les infrastructures (eau et sanitaires, routes, logement, électricité, etc.), les soins de santé, l'éducation et les autres services sociaux sont fournis par l'Etat ou par le secteur privé. Les gouvernements des PMA manquent souvent des moyens budgétaires qui permettraient d'assurer que ces services répondent à des normes de qualité élevées. En l'absence d'autres fournisseurs, les industries sucrières des PMA fournissent ces services sur leurs fonds propres ou supportent le coût encouru par des fournisseurs privés du secteur des services. Elles ne fournissent pas ces services par altruisme mais parce qu'une communauté en bonne santé, instruite et motivée et pouvant compter sur des infrastructures fiables constitue une composante essentielle de leur succès. Le sucre illustre donc parfaitement le concept de multifonctionnalité dans le cadre du développement.
11. La culture de la canne à sucre est reconnue comme ayant un impact positif sur l'environnement. Les bonnes pratiques agronomiques et la nature renouvelable de la canne à sucre en tant que ressource sont bien établies dans les industries sucrières des PMA. L'expansion de la production de canne à sucre contribuera à une élimination et à une absorption efficaces du dioxyde de carbone dans l'atmosphère, pour le bénéfice de tous.
12. Le sucre occupe une place unique dans les PMA en termes de garantie de flux transparents des bénéfices depuis les marchés jusqu'aux producteurs et aux cultivateurs de canne à sucre. Le sucre possède une autre particularité par rapport à d'autres produits agricoles des PMA, à savoir un potentiel plus important en termes de bénéfices de l'initiative EBA. La majeure partie de ce potentiel de développement viendra des investissements du secteur privé, ce qui assurera un flux continu de bénéfices vers le secteur productif du pays concerné. Le sucre offre donc un excellent moyen d'assurer que les avantages de l'initiative EBA atteignent réellement le niveau local.
13. Pour attirer les investissements étrangers directs (IED) et les investissements nationaux vers le secteur sucrier des PMA, il faut pouvoir accéder aux marchés à des prix rémunérateurs et pouvoir compter sur des contrôles efficaces pour lutter contre la mauvaise administration et la fraude. Les producteurs de sucre des PMA entendent donc aller de l'avant et demandent l'aide de l'UE et de ses agences compétentes pour encourager les IED dans le secteur sucrier des PMA.
14. Ensemble, meuniers, cultivateurs, communautés rurales et gouvernements des PMA sont capables de s'unir pour valoriser leur potentiel d'amélioration des compétences, de la situation sanitaire et du niveau de bien-être économique. L'initiative EBA pour le sucre fournira la clé d'un développement accru pour autant qu'elle assure l'accès au marché à des prix rémunérateurs. Le « bien-être économique général » tel qu'il est calculé pour chaque option de réforme dans l'Analyse d'impact est en effet différent pour les PMA et pour de nombreux autres pays ou entités. Pour les PMA, le maintien de prix rémunérateurs est essentiel pour générer ce bien-être.

Options de réforme

15. Avant de définir la position des PMA sur les différentes options de réforme présentées par la Commission, il convient de préciser que la série de trois options présentées par la Commission dans ses communiqués de presse et dans sa Communication exclut une option, appelée « Quotas fixes » qui avait été envisagée dans l'Analyse d'impact. Sans donner la moindre explication ni même mentionner cette omission, la Commission a en effet décidé d'exclure la quatrième option, celle des Quotas fixes. Etant donné que la famille d'options est présentée comme la base d'une large discussion entre les diverses parties concernées, les PMA insistent vivement pour que la Commission inclue à nouveau cette quatrième option et ils encouragent instamment toutes les parties concernées à baser leurs considérations sur la réforme sur la famille des quatre options telles qu'elles sont discutées dans l'Analyse d'impact.
16. Pour les PMA, la valeur de l'accès au marché de l'UE n'a de sens que si les prix sont rémunérateurs. Des prix nettement plus bas sur le marché de l'UE n'auraient que peu d'impact sur la réalisation de l'objectif de développement qui anime l'initiative EBA. Bien entendu, la libéralisation du régime communautaire du sucre éliminerait l'aspect préférentiel de l'accès au titre de l'EBA et ferait de l'UE un débouché parmi d'autres pour le sucre, à des prix conformes à ceux du marché international (et dont la Commission prévoit qu'ils devraient baisser), ce qui attirerait la concurrence des plus puissants et des plus importants producteurs mondiaux. Une telle situation empêcherait le développement des exportations de sucre des PMA confrontés à des coûts de transport relativement élevés vers l'UE et qui, parce qu'ils se trouvent dans une phase de développement, ont encore besoin de nombreuses années pour pouvoir être concurrentiels sur le marché mondial.
17. Le potentiel de développement résidant dans l'initiative EBA serait également très affecté par une baisse importante des prix comme celle que prévoit l'option Baisse des prix. Dans le même temps, la baisse des prix devrait engendrer une augmentation considérable du flux des exportations de sucre depuis les PMA vers l'UE, comparé au scénario des prix rémunérateurs que l'on trouve dans les options du Statu Quo ou des Quotas fixes. Si les prix baissent, les investissements consentis dans les capacités de production et d'exportation devront être compensés sur la base de revenus à l'exportation bien moins importants et ils exigeront par conséquent des flux d'exportation nettement plus élevés comparés aux volumes qui seraient fournis par les PMA dans une structure de marché réglementée. En outre, l'option de la Baisse des prix permettrait également une substitution illimitée de la production de sucre des PMA destinée à la consommation locale par des importations de sucre dans ces mêmes PMA, ce qui créerait ainsi de nouvelles capacités exportatrices au sein des PMA.
18. Les PMA ont besoin de temps pour développer la compétitivité de leurs industries sucrières. Bon nombre de ces industries au potentiel limité ont été créées et maintenues grâce à des subventions et à des accords préférentiels. Les producteurs sucriers des PMA présentent des caractéristiques qui leur permettront de devenir concurrentiels à terme, comme l'a confirmé l'Analyse d'impact. Dans la ligne du souci de développement qui se trouve à la base de l'initiative EBA, l'UE devrait fournir l'accès préférentiel et les niveaux de prix nécessaires pour que les PMA puissent parvenir à ce niveau. Un accès accéléré au marché (tant avant qu'après 2006), conjugué à une période de transition plus longue, devrait stimuler ce processus dans le cadre d'un scénario de marché communautaire maîtrisé.

19. Les PMA sont conscients que les quantités de sucre produites dans les PMA sont limitées si on les juge à l'aune de l'industrie sucrière européenne. Pour remettre les choses en perspective, la production totale des 49 PMA tourne autour des 2,8 millions de tonnes alors que la production sucrière de l'UE à 25 est de quelque vingt millions de tonnes. Il importe de ne pas surestimer l'impact des concessions accordées aux PMA en vertu de l'EBA. La Communication et l'Analyse d'impact contiennent des prévisions pour les importations de sucre de la part des PMA qui sont nettement supérieures à ce qu'on est raisonnablement en droit d'attendre selon le régime actuel. Les conclusions de l'étude publiées par la Commission européenne en 2000 sous le titre « Everything but arms proposal. Possible impacts on the agricultural sector » (à laquelle l'Analyse d'impact fait référence) restent valides et confirment que le niveau probable des importations en provenance des PMA sera relativement peu élevé.
20. S'agissant des quatre options envisagées dans l'Analyse d'impact, la position des PMA est la suivante :
- Option 1 (Statu quo) : c'est l'option à privilégier. Elle fournirait aux PMA un accès sans droits de douane au marché communautaire du sucre à des prix garantis égaux ou proches des prix en vigueur lors de l'introduction de l'initiative EBA et elle représenterait un incitant puissant pour le développement par le commerce, pour une plus grande efficacité dans la production et une meilleure qualité du produit, tout en favorisant de nouveaux et considérables investissements (étrangers) dans les industries sucrières des PMA.
 - Option 2 (Quotas fixes). Elle faciliterait une régulation du marché et constituerait la seule alternative acceptable à l'Option 1 aux yeux des PMA. Cette option devrait être maintenue dans l'éventail des options à envisager. Elle permettrait le développement d'un accès EBA tel qu'il avait été envisagé en 2001 : à des prix du marché qui ne seraient pas inférieurs de beaucoup aux prix actuels. S'il faut négocier l'accès des PMA au marché, la position EBA doit prendre en compte le potentiel d'exportation des producteurs de sucre des PMA et ne pourrait évidemment pas « consolider les plus hauts niveaux d'exportations atteints tout en tenant compte des investissements engagés » comme l'affirme l'Analyse d'impact, pour la raison que ces exportations et les investissements qui s'y rapportent sont encore à venir.
 - Option 3 (Baisse des prix) : des baisses de prix de l'ampleur envisagée dans cette option ruinerait totalement les fruits attendus de l'accès au marché de l'UE pour les fournisseurs des PMA. Le résultat atteint serait exactement l'inverse des objectifs de développement que l'initiative EBA entendait réaliser.
 - Option 4 (Libéralisation) : elle reviendrait à anéantir totalement les avantages de l'initiative EBA avec des conséquences désastreuses pour bon nombre d'économies des PMA qui se préparent à un nouveau marché à l'exportation.

21. Compte tenu des préférences des PMA que l'on vient d'évoquer, il importe de souligner que la Commission n'explique pas pourquoi elle exclut la deuxième option (Quotas fixes) alors que l'Analyse d'impact explique clairement que « l'option du retour à la fixité des quotas supposerait pour la Communauté de revenir sur ses engagements internationaux, comme EBA » ce qui « nuirait à la crédibilité de l'UE ». Comme deux des quatre options (Baisse des prix et Libéralisation) mènent à un niveau de prix du sucre qui rend l'initiative EBA dépourvue de sens pour le sucre, il semble tout à fait regrettable d'exclure une des deux options qui donnent un sens à l'accès EBA pour le sucre, étant donné que l'UE ne devrait pas limiter le libre accès qu'elle a octroyé précédemment. Autrement dit, la Commission semble préférer maintenir le libre accès pour les PMA sur un marché où les prix sont trop faibles pour que ces pays puissent être compétitifs, plutôt que de négocier avec les PMA une régulation du marché qui débouche sur un prix permettant aux PMA d'être compétitifs et de favoriser ainsi leur développement. Les PMA insistent vivement pour que l'UE ne laisse pas ses engagements dans le cadre de l'initiative EBA faire obstacle au développement et au commerce des PMA.
22. Une structure du marché régulé telle qu'elle est envisagée dans les options Statu quo et Quotas fixes recueille les préférences des PMA. Ces derniers comprennent les dangers d'une offre surabondante sur quelque marché que ce soit et estiment que la gestion de la répartition des marchés pourrait être facilitée par des négociations responsables, destinées à équilibrer l'offre et la demande entre importations et production locale. Les PMA estiment qu'une structure régulée de marché contribuerait à maintenir les prix du sucre dans l'UE à des niveaux permettant des avantages durables pour les fermiers de l'UE, les producteurs ACP et les PMA. Les hausses des fournitures EBA pourraient être compensées par une consommation plus élevée dans l'UE élargie et par une baisse des quotas de production, mais sans que cela ne se fasse au détriment des fournisseurs ACP.
23. La suggestion de maintenir une structure régulée de marché tout en intégrant un libre accès EBA pourrait sembler contradictoire. Les PMA estiment que tel n'est pas le cas. Dans le passé, le régime communautaire du sucre a été caractérisé par une structure régulée du marché, indépendamment de la volatilité de la surface consacrée à la betterave à sucre et de la production de sucre. Au vu de la capacité apparente du système à faire face aux fluctuations annuelles sur le marché, les importations prévisibles au titre de l'EBA pourraient à l'avenir se voir accorder une place dans une structure régulée de marché.
24. Les PMA voudraient faciliter la tâche de gestion du marché communautaire du sucre qui incombe à la Commission en négociant en tant que groupe des restrictions quantitatives raisonnables, conjuguées à des procédures administratives maniables pour l'importation et à des structures fortes de régulation et de contrôle destinés à empêcher la réexportation de sucre importé dans un PMA. La substitution potentielle de la production de sucre dans les PMA destiné à la consommation locale par des importations de sucre dans les PMA pourrait être gérée sur la base d'une structure collectivement proposée qui tiendrait aussi compte de la production sucrière des PMA et de son potentiel d'exportation.

25. S'agissant de l'application des Règles d'origine par les PMA, il convient de souligner que les PMA assument très sérieusement leurs responsabilités en matière de mise en œuvre de ces règles. Les PMA estiment que les bénéfices de l'initiative EBA pour ce qui concerne le sucre sont destinés aux industries sucrières des PMA, et particulier aux communautés qui dépendent de cette industrie et aux personnes qui travaillent dans les champs et les usines, et que ces bénéfices auront aussi un impact positif sur les industries annexes. Afin d'avoir la garantie que ces bénéfices atteignent bien les cibles qui avaient été déterminées, les PMA sont résolus à coopérer pleinement avec les services douaniers au niveau local et à celui de l'UE pour assurer un respect rigoureux des procédures douanières concernant notamment la règle d'origine, la gestion des attestations douanières et les mesures de lutte contre la fraude.
26. A l'heure actuelle, les PMA, par le biais de l'Accord cadre EBA sur le sucre, enregistrent les entités fournisseuses sur une base annuelle. Quel que soit le régime futur, les PMA demanderont que leurs gouvernements, les Etats membres de l'UE, la Commission (DG Douanes) et l'OMC coopèrent pour mettre en œuvre un système de certification obligatoire des exportateurs autorisés pour chaque PMA, les exportateurs non autorisés n'ayant pas accès au marché UE selon l'initiative EBA. Pour les PMA, seules les industries du sucre ou leurs représentants désignés doivent être en mesure de contresigner les documents douaniers nécessaires pour obtenir l'accès au marché communautaire du sucre suivant l'initiative EBA.

Conclusion

Les PMA producteurs de sucre recommandent que la Commission européenne propose et que le Conseil et le Parlement européen soutiennent une structure régulée de marché pour le sucre, conforme au régime communautaire actuel pour le sucre, et qui :

- garantit des prix rémunérateurs aux industries sucrières des ACP et des PMA pour préserver les avantages de l'accès au marché de l'UE pour leurs pays respectifs ;
- ne limite pas le volume de l'accès des PMA au marché communautaire du sucre, autrement que sous la forme de restrictions quantitatives négociées et raisonnables, qui tiennent notamment compte du potentiel des PMA en termes de production et d'exportation ;
- accélère le développement des PMA en accélérant l'accès au marché de l'UE ;
- n'impose pas de restriction aux PMA quant au type de sucre qu'ils peuvent livrer, à l'identité de l'intermédiaire ou à celle du destinataire du sucre sur le marché communautaire ;
- ne contraint pas les PMA à augmenter substantiellement le volume de leurs exportations vers l'UE pour pouvoir conserver les mêmes revenus à l'exportation et compenser leurs investissements suite à une baisse significative des prix sur le marché de l'UE ;
- garantit un strict respect des procédures douanières et de l'enregistrement des exportateurs autorisés qui assure à son tour que les bénéficiaires de l'initiative EBA atteignent bien les cibles prévues dans les PMA ;
- contribue à fournir les meilleures conditions possibles pour attirer l'investissement dans les industries sucrières des PMA.

Dans la discussion qui doit mener à une proposition finale et à une décision sur la réforme du régime communautaire du sucre, les PMA demandent à toutes les parties concernées de considérer les évaluations présentées à la lumière de la stratégie européenne de développement durable et des objectifs de la PAC, mais surtout ils demandent à toutes ces parties de réexaminer toutes les alternatives sur la base des avantages et des inconvénients qu'elles comportent pour toutes les parties concernées. Comme on peut le voir à la page 38 de l'Analyse d'impact (un tableau consacré à l'impact des quatre options sur les parties consultées), les options du Statu quo et des Quotas fixes créent nettement moins de « perdants » et devraient logiquement être soutenues par la majorité des parties concernées.

Quelle que soit l'issue des discussions, les PMA demandent une période de transition prolongée durant laquelle ils pourront s'adapter aux nouvelles conditions du marché tout en bénéficiant du libre accès au marché qui leur a été accordé si généreusement par l'UE mais qui à l'heure actuelle ne commencera à prendre effet en 2009.