



janvier 2011

**CONTRIBUTION DES PLANTEURS DE BETTERAVES EUROPEENS  
A LA CONSULTATION POUR L'ANALYSE D'IMPACT  
SUR LA COMMUNICATION SUR LA PAC A L'HORIZON 2020**

**LE SECTEUR SUCRIER REFORME EN 2006  
ATTEINT LES OBJECTIFS  
DE LA PAC A L'HORIZON 2020**

La CIBE, fondée en 1927, représente 440 000 planteurs de betteraves de 16 pays producteurs de betteraves de l'Union Européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni et Suède) plus la Suisse et la Turquie.

La CIBE représente et défend les intérêts des planteurs de betteraves au sein des institutions européennes et des organisations internationales sur des questions fondamentales comme :

- Le Règlement Sucre de l'UE
- La Politique Agricole Commune (voir le document "**Première contribution de la CIBE au débat sur la PAC post-2013**" (EN : "CIBE's First Contribution to the Debate on the CAP after 2013") <http://www.cibe-europe.eu/stats.htm#Press>)
- Les négociations internationales et bilatérales sur les Accords de Libre Echange
- Les questions betteravières techniques et agronomiques
- Les questions relatives aux marchés du sucre, des coproduits du sucre et des bioénergies
- Les questions environnementales (voir la brochure **CIBE-CEFS "Secteur betterave-sucre européen et environnement - un modèle pour une agriculture et une industrie durables"** <http://www.cibe-europe.eu/stats.html>).

Les délégués de la CIBE se rencontrent pour rassembler et échanger des informations, présenter et débattre de problèmes et définir des positions communes.

La CIBE est un observateur expert permanent auprès du Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA/COGECA) et détient un siège au Comité Exécutif de l'Association Mondiale des Planteurs de Betteraves et de Canne à Sucre, AMPBCS (EN : World Association of Beet and Cane Growers, WABCG).

La CIBE est une organisation non gouvernementale reconnue par les Nations Unies (CNUCED, FAO, OIS).

**Contact CIBE :**  
111/9 Boulevard Anspachlaan  
B-1000 Bruxelles  
Tel: +32 2 504 60 90  
Fax: +32 2 504 60 99  
[cibeoffice@cibe-europe.eu](mailto:cibeoffice@cibe-europe.eu)  
[www.cibe-europe.eu](http://www.cibe-europe.eu)

**TABLE DES MATIERES :**

**Introduction..... page 3**

**Première Partie Contribution de la CIBE à la consultation pour l'analyse d'impact..... page 4 à 12**

- A. Un secteur betteravier européen viable
  - B. Un secteur betteravier compétitif et la valorisation des planteurs de betteraves dans la chaîne d'approvisionnement
  - C. Un développement territorial équilibré et dynamique de la culture betteravière respectant l'environnement
- **Conclusion :**  
Le secteur betteravier de l'Union européenne à l'horizon 2020 – Options politiques et impacts

**Deuxième Partie Annexes et fiches techniques..... page 13 à 32**

**Annexe 1 Le secteur betteravier de l'Union européenne**

**Annexe 2 Les marchés mondiaux du sucre**

**Annexe 3 Les politiques sucrières dans les principaux pays producteurs de sucre**

**Fiche technique 1 : Brésil**

**Fiche technique 2 : Inde**

**Fiche technique 3 : Thaïlande**

**Fiche technique 4 : Etats-Unis**

**Fiche technique 5 : Australie**

## INTRODUCTION

1. Faisant suite à sa première contribution en juin 2010, la **CIBE souhaite continuer à participer à la discussion sur l'avenir de la PAC en répondant à la demande des Services de la Commission européenne pour une contribution des parties intéressées à alimenter le diagnostic et le développement des options de réforme** présentés dans la Communication et dans le document de consultation pour l'analyse d'impact.

**La CIBE a accueilli favorablement la Communication de la Commission et a souhaité en particulier cibler sa contribution sur les questions relatives aux instruments de marché.** La CIBE a noté la suggestion prudente de la Commission en ce qui concerne le régime des secteurs du sucre et de l'isoglucose qui prendra fin en 2014/15 : *“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”*<sup>1</sup>.

2. **La CIBE partage la prudence de la Commission en ce qui concerne l'évolution des quotas de sucre et d'isoglucose qu'il convient d'aborder avec attention. En effet, les quotas nationaux de sucre et d'isoglucose sont des mesures de marché flexibles qui répondent aux objectifs de la Commission pour la proposition de la PAC réformée ainsi qu'aux objectifs des planteurs de betteraves européens pour le futur :**
  - A. Une production alimentaire viable et la préservation de la capacité de production de l'Union européenne (UE) ;
  - B. L'amélioration de la compétitivité du secteur agricole, et la valeur ajoutée du secteur agricole dans la chaîne alimentaire ;
  - C. Une gestion durable des ressources naturelles et un développement territorial équilibré et dynamique.
3. La CIBE a noté en particulier les questions soulevées par la Commission en ce qui concerne les instruments de marché, notifiés dans la communication de la Commission de l'Agriculture du Parlement européen<sup>2</sup>. Deux questions sont d'une importance particulière pour la CIBE. La première concerne les filets de sécurité et autres mesures de marché, comme la boîte à outils de gestion des risques et les marchés des dérivés de produits de base agricoles. La deuxième concerne l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.
4. **Cette contribution a pour but de permettre aux planteurs de betteraves européens de participer à la réalisation des objectifs de la future PAC réformée, en analysant les impacts des scénarios présentés par la Commission et en répondant aux questions évoquées ci-dessus, relatives aux instruments de marché.**

Cette deuxième contribution de la CIBE est plus détaillée que la première sur le débat public sur la PAC post-2013, du mois de juin 2010<sup>3</sup>. Elle vise à **analyser** les instruments de marché actuels de l'OCM Sucre, à **plaider** la durabilité de la culture betteravière et à **apporter une contribution** sur l'OCM Sucre de l'UE et sur d'autres politiques sucrières en vigueur dans les principaux pays tiers producteurs de sucre.

Ce document comprend **deux parties** : la première représente la contribution de la CIBE et la deuxième présente, en annexes, une courte description du secteur betteravier de l'UE et des fiches techniques relatives aux marchés mondiaux du sucre et d'autres politiques sucrières.

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions, “La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire : relever les défis de l'avenir”

<sup>2</sup> Communication aux Membres, Commission de l'Agriculture et du Développement Rural, 24-11-2010, la PAC à l'horizon 2020 : Document de Travail sur la Communication CE du 18 novembre 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-452.848+01+DOC+PDF+VD//EN&language=EN>

<sup>3</sup> [http://www.cibe-europe.eu/Press/107-2010CIBE\\_Contribution\\_CAP\\_after\\_2013.pdf](http://www.cibe-europe.eu/Press/107-2010CIBE_Contribution_CAP_after_2013.pdf)

## PREMIERE PARTIE

## CONTRIBUTION DE LA CIBE A LA CONSULTATION SUR L'ANALYSE D'IMPACT

### A. Un secteur betteravier européen viable

5. Le secteur betteravier européen a déjà subi la réforme drastique de l'OCM sucre de 2006 et a prouvé sa capacité à s'adapter à de nouvelles conditions économiques et à évoluer afin de garantir sa durabilité à long terme. **L'OCM sucre actuelle, en vigueur jusqu'en 2014/15, a été intégrée dans la réforme de la PAC 2003. En particulier, le découplage total des aides (systèmes du droit à paiement unique découplé) a aligné la betterave sucrière sur les autres cultures alternatives, principalement les céréales.**
6. Il faut noter que suite à la suspension des restitutions à l'exportation depuis 2008, il n'y a plus de dépenses directes relatives à la gestion du marché du sucre de l'UE. **L'OCM sucre est budgétairement neutre.** Par ailleurs, le secteur sucrier européen contribue au Budget Général de l'UE et à ses ressources propres grâce au paiement de la taxe à la production qui est unique dans le secteur agricole et qui n'est pas payée par les compétiteurs des pays tiers. En conséquence, la CIBE considère qu'il s'agit d'une taxe injustifiée.
7. De plus, **le fait que l'OCM sucre respecte le processus d'Elargissement de l'UE, l'accord "Tout Sauf les Armes" avec les PMA (Pays les Moins Avancés), les Accords de Partenariat Economique avec les Pays ACP (pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) ainsi que les engagements à l'OMC, doit être souligné.** Le marché de l'UE est ouvert aux importations ; l'UE produit actuellement 85% et importe 15% de sa consommation de sucre, principalement en provenance des pays en développement qui bénéficient d'un accès libre au marché du sucre de l'UE (75% des importations de sucre de l'UE proviennent des ACP et des PMA). **En 2007, l'UE est devenue l'un des plus grands importateurs nets mondiaux de sucre.**  
*Voir Annexe 1 et 2*
8. La **volatilité extrême du marché mondial du sucre** est accentuée non seulement par des facteurs externes – eux-mêmes de plus en plus volatils - mais également par des facteurs spécifiques. En particulier, **la dépendance de l'offre mondiale de sucre par rapport à deux pays essentiellement, le Brésil (qui représente 60% du commerce du sucre) et l'Inde, augmente le risque en termes de sécurité d'approvisionnement et par conséquent en termes de volatilité.** Par ailleurs, en raison du caractère saisonnier de la production de canne à sucre et du décalage entre les récoltes dans les pays producteurs de canne, le Brésil se trouve en situation d'approvisionnement monopolistique pendant notre période estivale. Pendant l'été 2010, le Brésil a représenté 90% de l'approvisionnement en sucre brut. Par conséquent, tout choc en matière d'approvisionnement venant du Brésil, dû à des questions climatiques ou à des contraintes logistiques, a aujourd'hui un impact considérable sur le marché mondial du sucre.  
  
Entre janvier 2009 et janvier 2010, le prix du sucre blanc sur le marché mondial a connu une hausse de 120%. Ensuite, au cours des quatre mois de février 2010 à mai 2010, ce prix a chuté de 50% pour remonter en flèche de 60% entre mai 2010 et octobre 2010 !  
*Voir Annexe 2*
9. Par contre, dans l'UE, la production sucrière n'est pas assujettie à des variations annuelles significatives en raison du climat tempéré, des bonnes pratiques culturales et des instruments de gestion du marché. **Par conséquent, la production de l'UE joue un rôle dans la stabilisation de la production mondiale et du marché.**
10. **Les quotas nationaux de sucre et d'isoglucose, dont les niveaux globaux sont maintenant inférieurs à la consommation sucrière de l'UE, se sont avérés jusqu'ici des outils efficaces pour garantir la sécurité de l'offre et pour servir de rempart contre sa volatilité et la volatilité extrême du marché mondial du sucre.** La CIBE tient à souligner que la stabilité du marché de l'UE doit rester une priorité et un objectif clé à l'avenir afin d'empêcher des crises nuisibles, inutiles et coûteuses qui risqueraient de remettre en question la capacité de production sucrière de l'UE.

11. Comme l'a déclaré la Commission en septembre 2010<sup>4</sup> "l'objectif de la réforme qui consiste à stabiliser le marché et les prix du sucre a été atteint". **"La réforme de 2006 du marché du sucre de l'UE a géré avec succès la restructuration du secteur, en lui apportant un cadre juridique à long terme et en améliorant sa compétitivité de manière significative. La réforme devrait garantir la poursuite de la production dans l'UE"**.
12. Les politiques commerciales actuelles de l'UE qui consistent à utiliser l'accès aux marchés agricoles contre des concessions dans d'autres domaines non-agricoles, avec des impacts négatifs majeurs pour l'agriculture de l'UE, restent un grand défi pour le secteur betteravier de l'UE, qui est confronté à la mondialisation et à l'intégration dans les marchés mondiaux. La CIBE, en ligne avec le Parlement européen<sup>5</sup>, tient à souligner qu'il appartient à la Commission d'être cohérente dans le court et le long terme en ce qui concerne ses objectifs pour la PAC et pour le secteur betteravier de l'UE en particulier, ainsi qu'en ce qui concerne les politiques commerciales bilatérales et multilatérales qu'elle négocie et met en œuvre. **La CIBE considère que non moins de 85% de la consommation de l'UE devra être approvisionnée par la production intérieure, l'écart étant fourni par les ACP, les PMA et d'autres fournisseurs.**
13. **La CIBE reconnaît que la réforme de 2006 a prouvé que l'ouverture du marché du sucre de l'UE aux fournisseurs ACP et PMA est compatible avec les quotas de sucre et d'isoglucose de l'UE.** Ceci continuera à être le cas à condition que la capacité de production sucrière de l'UE ne soit pas menacée par un ajustement vers le bas. Une nouvelle ouverture du marché, consécutive à un éventuel futur accord à l'OMC, pourrait mettre en péril cette compatibilité.
14. La possibilité d'exporter tout en respectant les engagements OMC donne aux planteurs et aux fabricants de sucre les conditions nécessaires pour réagir aux forces du marché mondial. **Cette possibilité d'exportation est essentielle pour contrebalancer les flux d'importation.** A l'avenir, le maintien d'une certaine flexibilité au niveau des exportations est essentiel.
15. Les engagements OMC limitent les exportations de sucre hors quota à 1 374 million de tonnes. En janvier 2010, la Commission a pris une décision importante en termes d'exportations de sucre de l'UE : en raison des cours mondiaux élevés, la Commission a déclaré que des exportations additionnelles de 500 000 tonnes de sucre hors quota ne seraient pas considérées comme faisant l'objet de subventions croisées et ne seraient donc pas considérées comme une violation des engagements OMC (Règlement de la Commission n°94/2010).
16. La nouvelle obligation UE/OMC d'abolir toutes les subventions à l'exportation d'ici à 2013 ajouterait une contrainte supplémentaire vu que les exportations de sucre hors quota ne seraient plus possibles, sauf en cas de prix exceptionnels sur les marchés mondiaux du sucre. Ce nouvel engagement ne devrait être mis en place par l'UE que dans le cas d'un accord OMC ! **Il est donc d'une grande importance que la Commission n'anticipe pas d'accord OMC !**

- **Le principal objectif de la CIBE est de stabiliser le marché intérieur du sucre de l'UE. En tenant compte des spécificités des marchés mondiaux du sucre, ceci pourrait être atteint par une production communautaire stabilisée fournissant au moins 85% du marché intérieur et par une politique commerciale cohérente.**
- **La stabilisation de la production de l'UE est réalisée de manière efficace par le contrôle de l'offre avec les quotas sucre nationaux. Une politique commerciale cohérente consiste à donner un accès privilégié aux pays en développement pour approvisionner le marché du sucre de l'UE (et par conséquent le maintien des préférences commerciales avec ces pays) et une protection suffisante aux frontières vis-à-vis d'autres pays tiers.**

<sup>4</sup> Réponse de la Commission au Rapport Spécial "La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs ?", Bruxelles, 7.9.2010, SEC(2010) 1016 final

<sup>5</sup> Parlement européen, Projet de rapport sur l'agriculture de l'UE et le commerce international, rapporteur G. Papastamkos, octobre 2010

PREMIERE PARTIECONTRIBUTION DE LA CIBEA LA CONSULTATION SUR L'ANALYSE D'IMPACT**B. Un secteur betteravier européen compétitif et la valorisation des planteurs de betteraves dans la chaîne d'approvisionnement**

17. La restructuration de la production betteravière en Europe entre 2006 et 2009 a conduit à une baisse de la production sucrière de plus de 5 millions de tonnes, à la fermeture de 83 usines sur un total de 189 dans l'UE à 27, à la perte de plus de 16 500 emplois directs dans les zones rurales et à la fin de la culture betteravière pour environ 140 000 planteurs.

*Voir Annexe 1*

La nouvelle OCM sucre mise en œuvre en 2006 a rapproché en 4 ans les prix du marché du sucre européen des prix mondiaux et des prix sur les autres marchés intérieurs (*voir Annexe 2*). Dans le même temps, les coûts de production des concurrents tiers (principalement le Brésil) ont considérablement augmenté, réduisant ainsi de manière significative l'écart en termes de compétitivité avec l'UE. Néanmoins, la structure et les normes de production sucrière en Europe ne peuvent être comparées avec celles qui prévalent dans les pays producteurs de canne comme ceux d'Amérique Latine ou d'Asie, qui pratiquent une stratégie expansionniste impressionnante. **L'analyse de la CIBE montre qu'aujourd'hui, lorsque le prix des exportations de sucre de l'UE est proche du coût de production du Brésil – référence sur le marché mondial du sucre – les exportations ne sont ni rémunératrices ni durables pour le planteur moyen de l'UE ni pour les autres planteurs dans le monde**, en particulier, ni pour ceux des pays ACP et PMA. L'amélioration constante de la compétitivité de l'UE dans un contexte stable jusqu'à la mise en œuvre du Cycle de Doha est donc nécessaire. Par ailleurs, étant donné le modèle sucre-éthanol du Brésil, les exportations de sucre de l'UE devraient concurrencer indirectement l'éthanol brésilien qui est largement soutenu par les politiques brésiliennes. Dans un tel contexte, **la CIBE considère que la priorité pour le secteur betteravier de l'UE doit être d'approvisionner le marché du sucre et de l'éthanol de l'UE.**

18. La CIBE note que **le sucre demeure une denrée "fortement politique" et la plupart des grands producteurs mettent en œuvre des politiques sucrières en utilisant des instruments variés et diversifiés adaptés à leur contexte spécifique : contrôles du marché intérieur, contrôles des importations, divers soutiens à l'exportation, aides financières directes, soutiens indirects à long terme, etc.**

*Voir Annexe 3*

19. **La CIBE considère que l'objectif de devenir plus compétitif par rapport aux pays producteurs de sucre les plus performants doit perdurer. Les planteurs de betteraves de l'UE doivent continuer leurs efforts pour devenir plus compétitifs en vue d'un éventuel accord OMC. Cependant, les normes de production de l'UE, la spécificité de l'industrie sucrière et la volatilité des marchés mondiaux du sucre nécessitent et justifient le maintien d'une protection suffisante aux frontières et des outils de gestion de marché efficaces.**
20. **Les quotas de sucre et d'isoglucose sont des outils flexibles et ne constituent pas un obstacle aux économies d'échelle ou à l'amélioration de la compétitivité.** En effet, la possibilité d'exporter (sans restitution), de produire du sucre hors quota, l'équivalence entre quota et hors quota, le mécanisme SWAP au sein d'une société sucrière européenne – présente dans plusieurs Etats membres - la transformation sous contrat, les débouchés industriels du sucre, tous ces outils spécifiques de l'OCM Sucre laissent une marge de manœuvre vis-à-vis du marché, comme le reflètent les récents développements significatifs et la consolidation au sein du secteur sucrier de l'UE.
21. **L'autorisation temporaire de vendre du sucre hors quota sur le marché alimentaire intérieur sera un autre outil nécessaire afin de gérer la situation de marché spécifique du sous approvisionnement<sup>6</sup> en sucre du quota. Il est important d'intégrer cet outil dans la nouvelle OCM sucre afin d'atteindre l'objectif de la Commission d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire dans un marché qui dépend des importations et afin d'introduire une plus grande flexibilité.**

<sup>6</sup> Réponse de la Commission au Rapport Spécial " La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs ?", Bruxelles, 7.9.2010, SEC(2010) 1016 final

22. Comme l'a déclaré la Commission en septembre 2010<sup>7</sup>, **“les gains de compétitivité pour l'industrie sucrière de l'UE après la réforme sont incontestables, puisque les sociétés opérant doivent conserver aujourd'hui leur rentabilité dans un contexte de prix institutionnels nettement plus faibles”**.
23. Afin d'obtenir un marché du sucre équilibré et des revenus durables pour les planteurs, les quotas de sucre et d'isoglucose sont des instruments indispensables. L'abolition des quotas conduirait dans le court et le moyen terme à une volatilité accrue et à un déséquilibre sur le marché du sucre de l'UE. Ceci entraînerait ensuite de nouvelles baisses de prix de la betterave et de revenus et de nouvelles fermetures d'usines. Les planteurs de betteraves seront les plus affectés par une telle évolution. Ceci mettrait en péril la durabilité du secteur betteravier de l'UE. **Par contre, le régime des quotas offre la stabilité des marchés et des revenus nécessaire dans le court et le moyen terme pour garantir une amélioration de la compétitivité et de la durabilité.**
24. L'utilisation des marchés dérivés du sucre est principalement réservée à des opérateurs financiers et à ceux qui souhaitent opérer sur les marchés mondiaux. **Les marchés dérivés du sucre ne sont pas accessibles aux planteurs. Il existe des obstacles qui rendent impossible un tel accès.** Seuls d'autres opérateurs comme les coopératives, les fabricants de sucre privés et les traders sont en position d'utiliser les marchés des dérivés du sucre. **De plus, les marchés dérivés peuvent, sous certaines conditions, avoir tendance à accroître la volatilité, à laquelle sont finalement confrontés les consommateurs ce qui serait plus coûteux d'un point de vue macroéconomique que le régime actuel qui permet une visibilité et une stabilité à moyen terme.**
25. Seuls 30% de la production sucrière mondiale font l'objet d'échanges commerciaux. Les marchés des dérivés du sucre sont extrêmement volatils. Au cours des dernières années, la disponibilité accrue de fonds sur les marchés des denrées, résultant des flux de capitaux d'investisseurs spéculatifs, a augmenté la volatilité des prix, perturbant la fonction traditionnelle des marchés à terme des denrées agricoles qui consiste à se couvrir contre les variations de prix pour des livraisons à venir. Comme l'a déclaré le Parlement européen, cette instabilité sur les marchés agricoles reste une question cruciale qui doit être traitée.<sup>8</sup>

- La CIBE considère qu'il est nettement plus efficace d'empêcher une crise de marché que de la corriger par de coûteuses boîtes à outils de gestion des risques ou par l'utilisation des marchés dérivés de produits. Ces outils entraîneraient des coûts additionnels pour les planteurs et ne corrigeraient que l'impact négatif des risques de prix et de volatilité, sans vraiment l'empêcher, et sans empêcher des crises de marché. La CIBE considère qu'il ne serait pas cohérent avec l'objectif d'un marché du sucre stabilisé de remplacer les mesures de marché contenues dans l'OCM Sucre par des boîtes à outils de gestion des risques plus coûteuses et moins efficaces et/ou l'utilisation de marchés dérivés de produits.
- Par ailleurs, les planteurs de l'UE ne sont pas des traders et les marchés des dérivés de produits ne leur sont pas accessibles.
- L'OCM sucre peut être améliorée davantage en introduisant l'outil de “requalification”.
- La CIBE considère que le secteur betteravier de l'UE doit continuer d'améliorer sa compétitivité et que le régime des quotas offre la stabilité dans le moyen terme pour le faire.

<sup>7</sup> Réponse de la Commission au Rapport Spécial “ La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs ?”, Bruxelles, 7.9.2010, SEC(2010) 1016 final

<sup>8</sup> Parlement européen, rapport sur la reconnaissance de l'agriculture comme secteur stratégique dans le contexte de la sécurité alimentaire (2010/2112(INI)), rapporteur D.O.Sarbu, janvier 2010.

26. **Une chaîne d'approvisionnement qui fonctionne correctement est cruciale pour la CIBE : à cette fin, le modèle contractuel dans le secteur betteravier est crucial.** La fragmentation des planteurs de betteraves d'une part, et la haute concentration industrielle de l'autre, sont aujourd'hui d'une importance toute particulière. Ce déséquilibre souligne la nécessité d'un cadre contractuel fort entre les planteurs de betteraves et les fabricants de sucre.
27. La betterave étant une denrée périssable et volumineuse, il n'y a pas de marché de la betterave ; la betterave doit être achetée et transformée sur une période de temps limitée dans des sucreries situées à proximité des champs (les betteraves récoltées ne peuvent être stockées sans pertes de richesse). De plus, les planteurs n'ont qu'une seule option quant à la sucrerie à laquelle ils peuvent livrer leurs betteraves. En moyenne, il y a 1 600 planteurs par usine dans l'UE à 27 et actuellement 168 000 planteurs dans l'UE à 27 qui n'ont en face d'eux que 7 fabricants de sucre européens, représentant 80% de la production sucrière.
28. Premièrement, la fixation d'un prix minimum de la betterave comme prix plancher corrige l'asymétrie et la fragmentation de l'approvisionnement en betteraves. Deuxièmement, des accords interprofessionnels obligatoires, négociés sur une base régulière entre les planteurs et les fabricants, redressent l'équilibre du pouvoir de négociation afin de permettre un fonctionnement efficace de la chaîne d'approvisionnement de la betterave et du sucre.
29. **La CIBE tient à souligner que le cadre contractuel actuel de l'OCM sucre, avec un prix minimum de la betterave et des accords interprofessionnels, aborde les spécificités de l'approvisionnement en betteraves et le déséquilibre entre les planteurs "fragmentés" et les fabricants hautement concentrés de l'UE.** Il offre aux planteurs de betteraves de l'UE un filet de sécurité et un cadre à l'intérieur duquel ils peuvent recevoir une rémunération équitable, exercer leur contre-pouvoir, traiter du partage de la valeur ajoutée et réagir aux développements du marché tout en évitant des fluctuations extrêmes.
30. Ce cadre contractuel solide tient compte des différentes structures de production en Europe : il permet des organisations de producteurs fortes ainsi que des structures coopératives. Un autre point important doit également être mentionné : il y a des différences significatives entre les Etats membres de l'UE et il est important de maintenir un règlement commun qui n'affaiblisse personne. Le cadre contractuel actuel de l'OCM sucre remplit cet objectif.
31. Par ailleurs, la CIBE note que la forte baisse du prix du sucre dans l'UE, suite à la réforme et à l'ouverture du marché européen, n'a pas été suffisamment transférée au consommateur final, comme le montre la récente évolution des prix à la consommation dans l'UE et, contrairement aux prévisions de la Commission, a principalement profité à l'industrie de l'alimentation et des boissons et au secteur du détail. **En conséquence, le partage de la valeur ajoutée dans l'ensemble de la chaîne alimentaire reste d'autant plus nécessaire dans le secteur sucrier.**
32. Enfin, le **secteur betteravier stable et hautement organisé donne des perspectives solides à d'autres opérateurs, par exemple les producteurs de semences, les sélectionneurs, les constructeurs de machines agricoles, etc.** Il soutient ainsi la croissance économique dans les zones rurales et fournit un contexte favorable à la recherche, au développement et à l'innovation. La betterave ayant une part de marché relativement faible par rapport à d'autres cultures arables, un secteur désorganisé la rendrait moins attractive et mettrait en danger son dynamisme.

33. Il faut noter que **la question d'un partage équilibré de la valeur ajoutée reste constante dans tous les pays tiers où existent des planteurs indépendants**. Il apparaît que dans la plupart des pays producteurs de sucre, les planteurs ont réussi à s'organiser collectivement en utilisant des cadres réglementaires appropriés, de façon à acquérir un pouvoir de négociation équilibré et à obtenir des revenus équitables.

*Voir annexe 3*

34. Il y a d'importantes différences entre les autres marchés agricoles et le secteur betteravier (absence d'un marché de la betterave, le caractère saisonnier de la production, la taille de la production, les différences significatives entre les coûts de production comparés avec la plupart des compétiteurs mondiaux, la haute volatilité des marchés mondiaux du sucre) qui rendent légitimes les différentes politiques, les outils de gestion et les modalités des contrats entre planteurs et fabricants.

→ La CIBE considère que le cadre contractuel actuel avec un prix minimum de la betterave et des accords interprofessionnels constitue un modèle avancé et sophistiqué pour garantir le bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du sucre et créer de l'innovation et de nouveaux développements. Ce modèle de cadre contractuel pour le sucre n'a pas besoin d'être réformé et il ne faut pas le laisser devenir moins efficace mais au contraire le renforcer.

→ La CIBE considère que le prix minimum de la betterave et les accords interprofessionnels, associés à une gestion correcte de l'approvisionnement, constituent les outils de base pour le bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du sucre.

### C. Un développement territorial équilibré et dynamique de la culture betteravière respectant l'environnement

35. La betterave sucrière européenne est aujourd'hui cultivée dans 18 pays. Avec l'amélioration constante des pratiques agricoles, des techniques de conservation du sol et de la gestion des intrants, **la culture betteravière est un modèle en termes de durabilité environnementale**, comme l'a illustré la brochure CIBE-CEFS récemment publiée sur la durabilité environnementale ([Apprenez davantage sur la DURABILITE ENVIRONNEMENTALE du secteur betterave/sucre européen !](#)). Il faut noter que, tout en réduisant l'utilisation des intrants et les impacts sur l'environnement, les rendements augmentent de manière constante dans les plus grands pays producteurs européens et tendent à s'approcher des 11 tonnes de sucre à l'hectare. Dans certaines régions, les rendements atteignent des records mondiaux en termes de sucre produit à l'hectare.
36. Dans toutes les régions européennes, **la valeur agronomique de la betterave sucrière reste une force irremplaçable et une nécessité dans la rotation diversifiée des cultures arables**. La betterave sucrière est une culture clé très utile dans la rotation dans la plupart des pays européens en termes de durabilité environnementale. La betterave sucrière fournit de nombreux coproduits utiles, comme la pulpe de betteraves, libérant en particulier des terres affectées à la production de cultures fourragères spécifiques.
37. La surface betteravière moyenne est de 10 ha environ par planteur dans les 18 pays européens producteurs de sucre et de 12 ha environ par planteur dans les pays les plus compétitifs. Ce modèle de structure de production "moyenne" montre clairement combien la betterave s'intègre dans un système de culture arable diversifiée tout en contribuant à la vitalité des zones rurales.
38. Lorsque l'on considère la compétitivité agricole et industrielle, il faut tenir compte de tous les aspects. En particulier, il ne faut pas négliger les coûts de transport de l'usine au consommateur, car ils constituent un facteur important dans l'analyse de la rentabilité, de la performance économique et de la durabilité de la production sucrière dans les différentes régions.
39. **Cette amélioration constante de l'efficacité de la culture betteravière au cours des dix dernières années (hausse des rendements associée à une baisse des intrants) et l'amélioration de la productivité industrielle ont assuré la fourniture régulière aux utilisateurs et consommateurs européens d'un produit durable et de qualité à un prix raisonnable, ainsi que l'approvisionnement croissant en coproduits et produits bioénergétiques comme le bioéthanol ou le biogaz.**
40. La plupart des futurs bénéfiques attendus de la décarbonisation de l'économie ne pourront être atteints sans la contribution des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de l'utilisation des terres. Le développement durable du bioéthanol, du biogaz et des matériaux comme les surfactants et les polymères à partir de la betterave, contribue au remplacement de produits plus polluants et intensifs en énergie et joue un rôle important dans les engagements de l'UE visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. **En particulier, le bioéthanol européen produit à partir de la betterave respecte non seulement des critères stricts de durabilité mais constitue l'une des sources d'énergie les plus durables disponibles, aussi bien en termes d'économies de GES qu'en termes d'efficacité de l'utilisation des terres (plus haut rendement énergétique à l'hectare).**
41. L'utilisation accrue de la betterave sucrière en tant que matière première joue un rôle important dans la **Bio -Economie européenne en développement qui à son tour joue un rôle dans le respect des objectifs de la stratégie Europe 2020** conçue pour faire que l'Europe s'engage dans une économie de marché respectueuse de critères environnementaux (durabilité) et sociaux. La Bio-Economie offre de nouvelles opportunités pour l'innovation sociale et pour l'amélioration de la vie de tous, par exemple en offrant aux communautés rurales la possibilité de diversifier leurs activités. Elle offre la bioénergie et des produits – comme les bioplastiques ou les bioproduits d'entretien ménager – qui sont biodégradables et compostables et qui rendent nos vies plus saines, plus sûres et plus faciles.

**| → La betterave sucrière est une culture clé pour la rotation en termes de durabilité |  
| environnementale et constitue l'une des sources les plus durables d'énergie et de bioproduits. |**

PREMIERE PARTIECONTRIBUTION DE LA CIBE  
A LA CONSULTATION SUR L'ANALYSE D'IMPACT

## → Conclusion :

**Le secteur betteravier de l'Union européenne à l'horizon 2020  
Options politiques et impacts**

42. Cette contribution de la culture betteravière aux défis globaux à long terme (sécurité alimentaire, environnement et changement climatique et équilibre territorial) demande une prudence toute particulière lors de l'analyse des instruments de marché de ce secteur, qui a déjà subi une réforme drastique.
43. La nouvelle OCM sucre mise en œuvre en 2006 a prouvé sa capacité à s'adapter à des conditions changeantes et à atteindre les objectifs d'une culture betteravière durable et d'une sécurité d'approvisionnement dans les pays de l'UE. **Les outils de gestion de marché de l'OCM sucre, comme les quotas sucre nationaux et le cadre contractuel actuel ainsi qu'une protection minimum suffisante contre la haute volatilité des prix du sucre sur les marchés mondiaux et des politiques commerciales cohérentes et responsables, sont des éléments clé pour garantir la durabilité de la production sucrière dans l'UE et pour ses partenaires traditionnels.**

**Options politiques et impacts**

44. Par conséquent, la CIBE considère que l'Option 3 présentée par la Commission qui consiste à abolir les mesures de marché et de revenus n'est pas conforme aux objectifs de la PAC réformée ; cette option serait néfaste pour la capacité de production de l'UE ainsi que pour un développement territorial équilibré et dynamique. Comme suggéré dans les autres options de la Commission, **les instruments de marché existants, pourraient être maintenus là où ils ont prouvé leur utilité et leur efficacité.**
45. L'Option 2, qui vise à anticiper les défis auxquels l'agriculture devra faire face, semble très risquée en ce qui concerne les produits agricoles. En effet, limiter les mesures de marché à des filets de sécurité et à l'amélioration de la position des agriculteurs dans la chaîne alimentaire ne tient pas compte de la question de la volatilité des prix. **Les marchés mondiaux des produits agricoles, et en particulier les marchés mondiaux du sucre, sont fortement volatils et il serait très risqué de restreindre les mesures de marché à des filets de sécurité ou à une amélioration limitée de la position des planteurs dans la chaîne d'approvisionnement.** La note de la Commission sur "l'avenir des mesures de marché de la PAC"<sup>9</sup> a indiqué à juste titre que malgré les perspectives de prix positives sur les marchés mondiaux des produits agricoles et l'augmentation de la productivité, **les marges de revenus des agriculteurs se resserrent et il faut s'attendre à une volatilité excessive plus significative des prix à l'avenir.** Ce point a également été souligné dans le document de consultation de la Commission pour une analyse d'impact<sup>10</sup>. **Le niveau des prix est une chose mais, au final, la volatilité et les revenus nets sont les questions cruciales pour les agriculteurs qui ont besoin de la stabilité du marché et de revenus équitables. La Commission devra tirer les leçons de la précédente réforme de la PAC en 2003 qui avait anticipé un accord OMC. Jusqu'ici, l'UE n'a rien reçu en retour puisque cet accord n'est toujours pas conclu ! Il serait risqué d'anticiper à nouveau et de supprimer les outils de marché qui ont prouvé leur efficacité et leur neutralité budgétaire, et de les remplacer par des outils moins efficaces et plus coûteux pour les agriculteurs.**
46. La CIBE s'est réjouie de l'accent mis sur l'ensemble de la chaîne alimentaire par le renforcement de la position des agriculteurs. Des outils appropriés existent déjà dans l'OCM sucre : **le cadre contractuel actuel, avec un prix minimum de la betterave, des accords interprofessionnels et une gestion correcte de l'approvisionnement, aborde la question cruciale du bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du sucre.**

<sup>9</sup> L'avenir des mesures de marché de la PAC, Perspectives de Politique Agricole, Brief n°3, janvier 2011  
[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/03\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/03_en.pdf)

<sup>10</sup> La réforme de la PAC à l'horizon 2020. Document de consultation pour l'analyse d'impact, page 10  
[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/consultation/consultation-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/consultation/consultation-document_en.pdf)

47. **En ce qui concerne le sucre, le maintien des outils de marché de l'OCM sucre semble être la solution la plus cohérente avec les objectifs de la réforme envisagée. La CIBE considère qu'une OCM sucre stable et prévisible, gérée avec des quotas nationaux, est nécessaire pour atteindre les objectifs de la PAC réformée, et en particulier pour améliorer davantage la compétitivité et la consolidation du secteur et afin de se préparer à de nouveaux développements au niveau international.**

#### OMC et questions commerciales

48. **Les planteurs de betteraves européens souhaitent contribuer à atteindre les objectifs de la Commission pour l'agriculture européenne et contribuer à relever les nouveaux défis globaux.** Des questions cruciales à long terme comme la sécurité alimentaire, le changement climatique, les énergies renouvelables, la préservation de la biodiversité, les fluctuations de prix excessives des produits agricoles, sont de nouveaux défis qui doivent être relevés au niveau international et à l'OMC. On ne peut plus les ignorer – il faut y apporter des réponses appropriées et concrètes.
49. Les politiques commerciales injectent un élément d'incertitude qui risque d'avoir un impact significatif sur les scénarios envisagés. C'est pourquoi il faut **maintenant aborder la politique commerciale avec prudence**. Les engagements OMC ont constitué les moteurs forts de la réforme de la PAC de 2003, de la réforme sucre de 2006 et de la réforme de l'OCM Unique. Elles ont déjà impacté fortement le commerce, et principalement du sucre. Il est maintenant temps pour l'UE de s'abstenir de faire de nouvelles concessions et d'arrêter d'anticiper un accord OMC qui reste très peu probable à ce stade. Il est crucial maintenant pour l'UE d'être extrêmement ferme en défendant les intérêts de l'UE pour qu'elle soit en mesure de corriger les décisions précédentes de l'OMC qui ne sont plus appropriées depuis les réformes dans l'UE. L'UE devra demander une clause de paix ainsi que la disposition juridique nécessaire pour que l'UE ne soit pas constamment mise en position "d'Accusé" (voir Panel sucre OMC). L'UE a déjà appliqué des réformes majeures à la PAC et a mis en place des disciplines lors du Cycle de Doha. L'UE doit maintenant veiller à ce que ses politiques ne soient plus ouvertes à des contestations juridiques à l'avenir.
50. **Par ailleurs, les négociations bilatérales remettent en cause les cycles multilatéraux. Il est également crucial que les négociations bilatérales tiennent compte du Cycle de Doha de l'OMC. Afin d'éviter de payer deux fois, premièrement au niveau bilatéral et ensuite au niveau multilatéral : le concept du « single pocket agreement » doit être défendu.** A cet égard, les récents accords bilatéraux et les négociations bilatérales en cours sont très préoccupants car ils remettent en question ce « single pocket agreement ».
51. Une politique commerciale cohérente est la condition pour que l'UE puisse regagner le contrôle de sa politique agricole intérieure et en particulier de sa politique sucrière intérieure.

## ANNEXE 1

### LE SECTEUR BETTERAVIER DE L'UNION EUROPEENNE

L'Organisation Commune des Marchés du sucre (OCM sucre) a stabilisé la production betteravière et sucrière de l'UE depuis la fin des années 60. Dans ce contexte stable, le secteur a réalisé des progrès considérables. Grâce à une hausse des rendements (de 33% environ depuis 1990), la superficie consacrée à la culture betteravière dans l'UE à 15 avait constamment diminué – à un rythme annuel d'environ 1,7% (soit légèrement plus que 25%) - au cours des 15 années précédant la réforme (1990/91 à 2004/05). Une restructuration industrielle a également été engagée : le nombre de sucreries dans l'UE est passé de 194 en 1990 à 117 en 2004.

En 2006, l'OCM sucre a été entièrement réformée.

Avant la réforme, plus de 300 000 agriculteurs dans 21 Etats membres (sur un total de 25 pays à l'époque) cultivaient de la betterave, avec une surface betteravière moyenne de 7 ha par exploitation. Aujourd'hui, environ 170 000 agriculteurs dans 18 Etats membres (sur un total de 27 pays) cultivent de la betterave, avec une surface betteravière moyenne de 10 ha par exploitation.

Presque chaque pays et région de l'UE ont été touchés : dans 5 pays (Bulgarie, Irlande, Lettonie, Portugal et Slovaquie) la production betteravière a totalement cessé, avec des conséquences amères pour les planteurs concernés. Aujourd'hui, la production sucrière est répartie entre 18 pays de l'UE sur un total de 27 (au lieu de 23 pays avant la restructuration), avec une concentration de 70% de la production dans 7 pays.

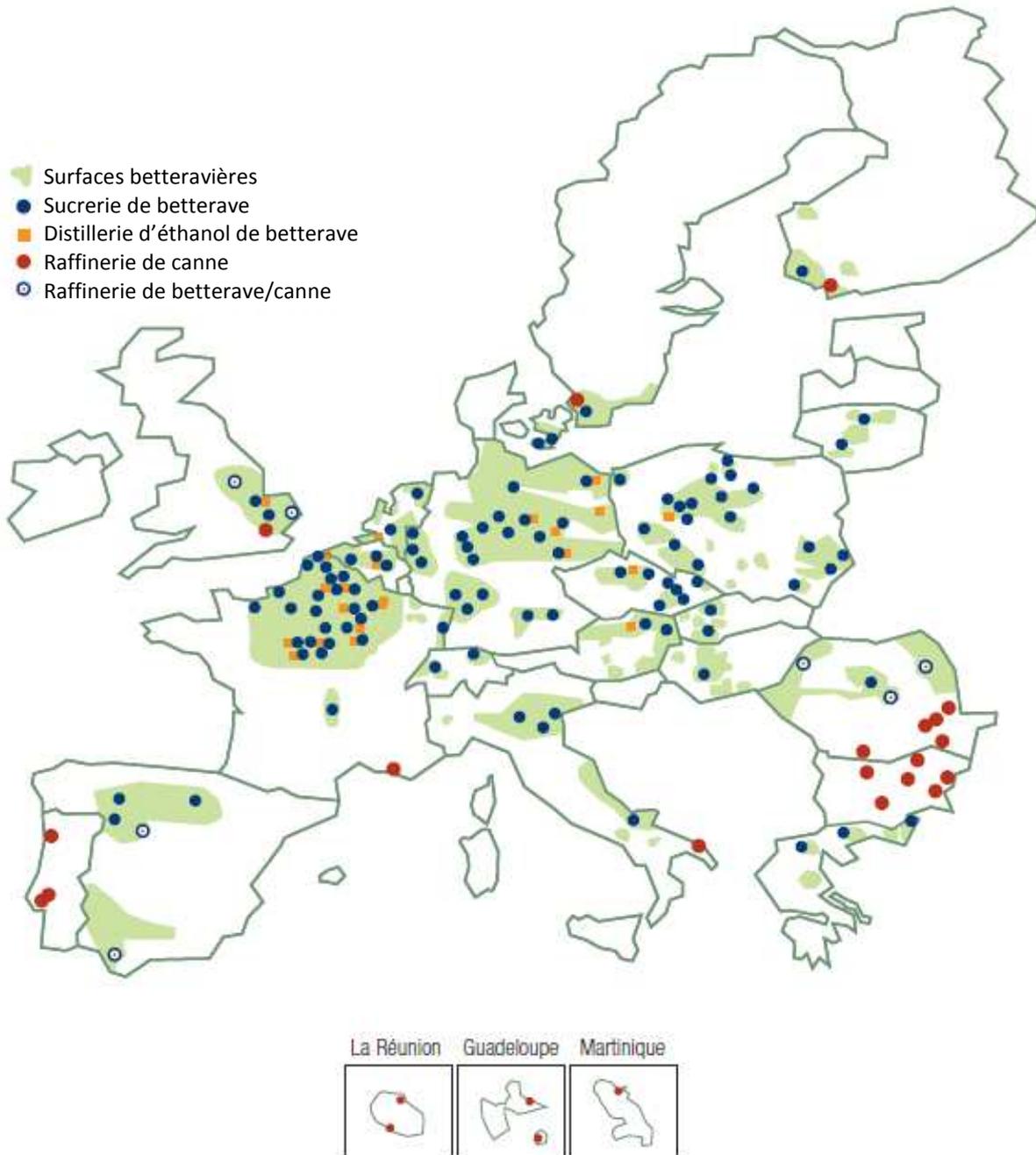
**La superficie consacrée à la culture betteravière dans l'UE à 27 est passée de plus de 2 millions d'hectares avant la réforme au niveau actuel de 1,5 million d'hectares.**

La restructuration de l'industrie sucrière de l'UE est en cours depuis de nombreuses années, et a débuté bien avant la réforme de l'OCM sucre de 2006. Dans la période 2000-2005, 68 sucreries (soit 11 par an) ont été fermées dans l'UE à 25. **Mais la réforme de l'OCM sucre a encore accéléré le rythme de ces fermetures : 83 sucreries ont été fermées entre 2006 et 2008** (soit presque 28 par an !). Au total, le nombre de sucreries a été réduit de 44% depuis l'adoption de la réforme de l'OCM sucre en 2006 (de 189 en 2005/06 (UE à 27) à 106 sucreries en 2009 (UE à 27)).

En même temps, la **taille moyenne des sucreries de betterave** a continué à croître parallèlement, en particulier dans les pays de l'Europe Occidentale (L'UE à 15), où se concentre la majorité de la production de sucre de betteraves de l'UE (85% de la production totale en 2009).

EU countries	Number of beet sugar factories in 2009-10	Sugar production quota in 2009-10 (in tonnes)
Austria	2	351 027.4
Belgium	3	676 235.0
Czech Republic	7	372 459.3
Denmark	2	372 383.0
Finland	1	80 999.0
France (excl. DOM)	25	2 956 786.7
Germany	20	2 898 255.7
Greece	3	158 702.0
Hungary	1	105 420.0
Italy	4	508 379.0
Lithuania	2	90 252.0
Netherlands	2	804 888.0
Poland	18	1 405 608.1
Romania	4	104 688.8
Slovakia	2	112 319.5
Spain	5	498 480.2
Sweden	1	293 186.0
United Kingdom	4	1 056 474.0
<b>Total (Excl. Azores)</b>	<b>106</b>	<b>12 846 543.7</b>

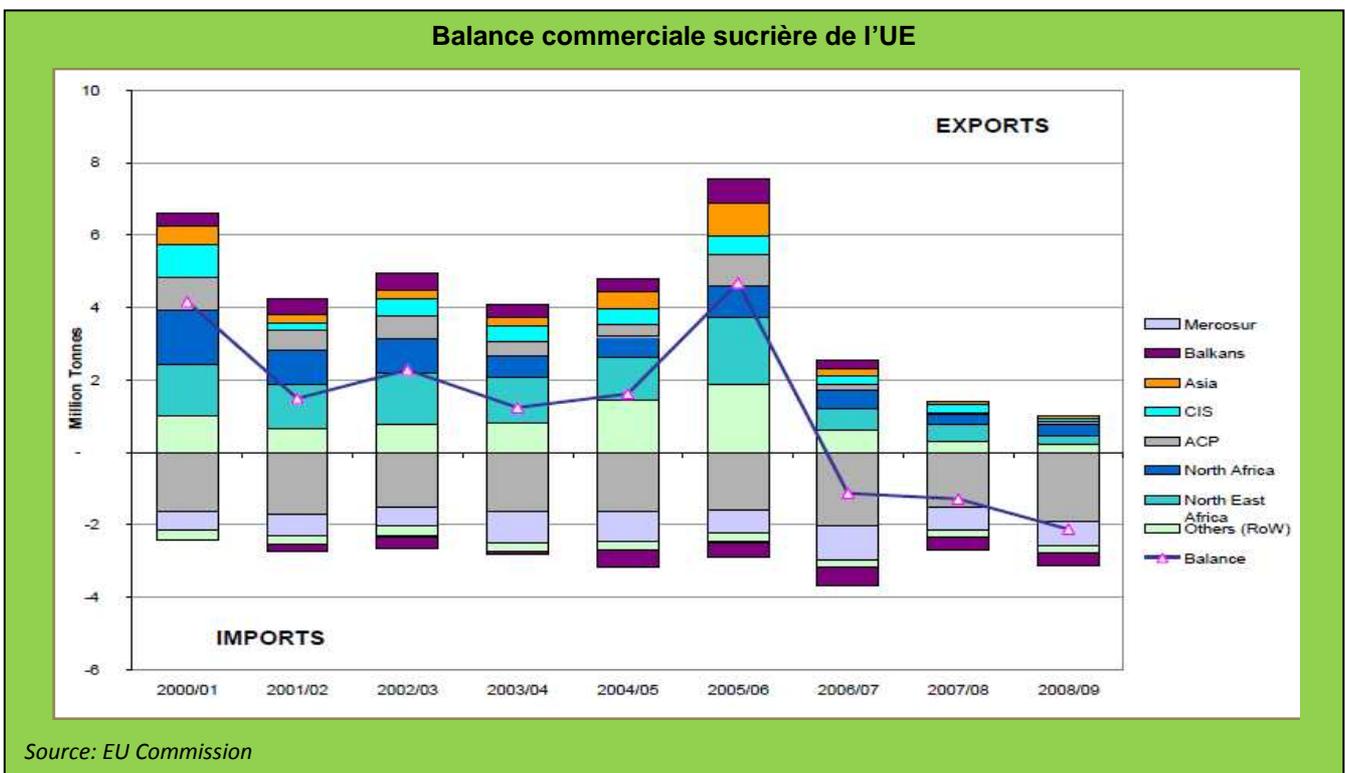
Source: CIBE, CEFS and European Commission



Source: CIBE-CEFS

**Depuis 2007, l'UE est devenue importateur net de sucre et l'un des plus grands importateurs mondiaux :**

La réglementation sur les Accords de Partenariat Economique (APE) ainsi que l'initiative Tout sauf les Armes (TSA) du Système de Préférences Généralisées (SPG) fournissent aux pays en développement (notamment les ACP et les PMA) le cadre et les dispositions réglementaires pour accéder au marché du sucre de l'UE. Le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi que les Pays les Moins Avancés (PMA) bénéficient d'un accès préférentiel au marché du sucre de l'UE. Il faut noter que **depuis le 1er octobre 2009, le marché du sucre de l'UE est totalement ouvert aux exportations de sucre (en franchise de droits et de quotas) en provenance des ACP et PMA** (dans le cadre de seuils globaux pour les ACP). **Ce libre accès pour des pays en développement est unique au monde !**



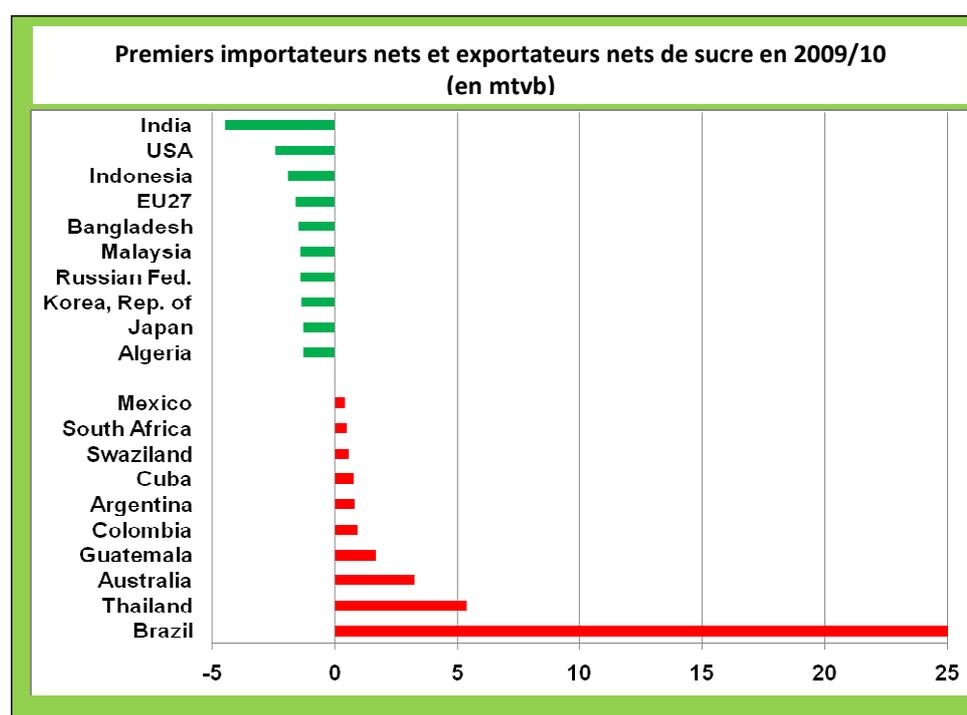
## ANNEXE 2

### LES MARCHES MONDIAUX DU SUCRE

#### Bilan mondial sucre : 2005 à 2009

	Production mondiale de sucre (mtvb)	Consommation mondiale de sucre (mtvb)	Exports nettes marché libre	Imports nettes marché libre	Consommation par tête kg/an
2005	140.681	148.179	38.857	38.822	23.3
2006	152.347	154.094	39.480	39.522	23.6
2007	165.659	157.678	37.399	37.506	24.0
2008	161.571	162.671	38.070	38.150	24.5
2009	149.822	160.997	40.232	40.222	23.9

Source : Sugar Yearbook 2010, Organisation Internationale du Sucre (OIS)



Source: OIS

Après deux années de déficit sucrier mondial, on s'attendait à surplus conséquent sur le marché mondial du sucre de 2010/2011, compte-tenu de fondamentaux incitatifs (faibles stocks mondiaux et prix mondiaux élevés), et par une importante hausse de la production au Brésil et en Inde, ainsi qu'en Chine. Or, en novembre 2010, l'OIS a revu à la baisse ses prévisions d'excédents du mois d'août (excédent de 3,2 mtvb) pour revenir à moins de 1,3 mtvb. De nouvelles conditions climatiques défavorables continuent à peser sur les rendements et à ce jour un **nouveau déficit sucrier est attendu en 2010/11.**

D'après les perspectives à long terme du marché du sucre (selon l'OIS), la consommation globale de sucre augmenterait de 40 mtvb environ entre 2009/10 et 2020/21 (c'est-à-dire de 160 mtvb à 200 mtvb environ). A moyen terme, le niveau des prix devrait stimuler une hausse de la production, mais, peu de pays à ce jour sont capables d'augmenter leur production à court terme. Seuls, le Brésil, l'Inde et dans une moindre mesure, la Thaïlande, l'Australie et la Russie possèdent ce potentiel. La capacité de l'UE d'augmenter sa production à court terme a été limitée par la fermeture d'un grand nombre de sucreries, alors que la majorité des unités encore en activité tournent à pleine capacité. En outre, il existe des obstacles et des limites naturelles à l'allongement des durées de campagnes. De nouveaux développements et innovations sont indispensables pour supprimer ces obstacles et dépasser ces limites.

8 principaux producteurs de sucre en 2009	En millions de tonnes valeur brute
BRESIL	33,45
EU à 27	16,63
INDE	15,65
CHINE	13,63
THAÏLANDE	7,94
USA	6,85
MEXIQUE	5,18
AUSTRALIE	4,52

Source: Sugar Yearbook 2010, OIS

Le Brésil a clairement un potentiel de croissance, mais il est entré dans une nouvelle phase d'expansion de sa production, avec des coûts d'expansion plus élevés. Selon les industries brésiliennes du sucre et de l'éthanol, la croissance potentielle de la production sucrière au Brésil pourrait atteindre 12 mtvb (soit de 33 à 45 mtvb) d'ici 2020. Cependant, cette prévision de croissance de la production sucrière brésilienne dépend fortement de la croissance parallèle de la production brésilienne d'éthanol et elle pourrait être sous-estimée lorsqu'on sait que l'industrie brésilienne prévoit en même temps une croissance nettement supérieure de la production d'éthanol brésilien (de 25,7 à 65,3 milliards de litres sur la même période) par rapport à celle du sucre.

L'Inde a prouvé qu'elle pouvait devenir un exportateur significatif, mais elle n'a pas encore réussi à stabiliser ses cycles de production et il faudrait un grand nombre de facteurs climatiques, politiques et économiques favorables pour que l'Inde puisse revenir à une position d'excédent et devenir ainsi un fournisseur fiable sur le marché mondial,

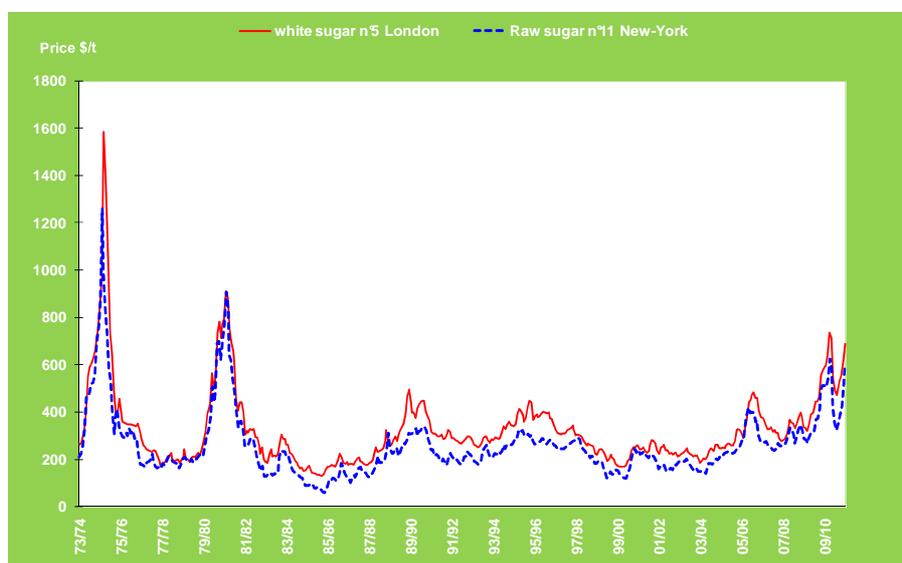
Toute augmentation de production des PMA africains reste incertaine dans le court terme et restera vraisemblablement sujette à des fluctuations majeures dans le moyen terme. Malgré le grand potentiel de croissance, le niveau de capacité supplémentaire prévue en Afrique (+ 2,5 mtvb) ne fera pas d'elle un exportateur mondial net dans le court terme (le déficit sucrier actuel de l'Afrique s'établit aux alentours de 5 à 6 mtvb) et aucune estimation n'est disponible pour le long terme (2020).

## Evolution des marchés mondiaux du sucre depuis 1973/74

L'instabilité extrême du marché mondial du sucre est due principalement à l'inélasticité de la demande de sucre. La plus petite variation de la production sucrière entraîne des conséquences très sérieuses sur les prix du sucre. D'autre part, l'ajustement de l'offre de sucre pour s'adapter aux changements des prix est limité par la structure de sa production et son caractère très intensif en capital. La demande mondiale de sucre augmente à un rythme annuel de 2% environ, mais l'offre varie énormément et génère donc une instabilité et une forte volatilité sur les marchés mondiaux du sucre, comme on peut le constater en comparant l'évolution des prix du marché mondial du sucre avec celle d'autres denrées agricoles.

Cette instabilité interne est accentuée d'autre part par des facteurs externes comme le climat, les crises politiques et financières, les taux de change, les prix du pétrole, la spéculation (avec une alternance de périodes d'activité forte et faible des fonds d'investissement sur les marchés du sucre), le rendement des capitaux, les coûts du fret, etc. facteurs dont la volatilité propre tend aussi à augmenter, mais elle est également accentuée par des facteurs très spécifiques<sup>1</sup>.

### Evolution des prix du sucre de 1973 à 2010



Source : OIS, AMPBCS/WABCG

### Dernières évolutions sur les marchés mondiaux du sucre

Le marché à terme extrêmement volatil de New York a attiré un grand intérêt de la part des fonds d'investissement après l'année de production 2009/2010. Ces fonds ont été très actifs au cours du dernier trimestre de 2009, quand le nombre de positions ouvertes<sup>2</sup> a fortement augmenté, mais se sont rapidement retirés des marchés lorsque les marchés sucriers ont commencé à déraiser en février 2010, exacerbant ainsi la chute des prix. Ensuite, les événements météorologiques extrêmes de l'été 2010 ont poussé ces fonds à se repositionner sur tous les marchés des denrées agricoles, y compris du sucre.

Bien qu'il n'y ait pas de corrélation parfaite entre les courbes d'évolution des prix du sucre et celles des positions ouvertes, il est très probable que ces fonds aient augmenté les tendances haussières ou baissières des marchés, jouant ainsi un rôle dans l'extrême volatilité des prix constatée en 2009-2010<sup>3</sup>.

Le marché mondial du sucre extrêmement tendu et haussier début et fin 2010 et début 2011 reflète la situation dangereuse de l'offre que les consommateurs de sucre européens devront affronter dans le cas de l'ouverture du marché de l'UE et de l'abolition des quotas sucre de l'UE.

<sup>1</sup> Source : Association Mondiale des Planteurs de Betteraves et de Canne à Sucre (AMPBCS/WABCG)

<sup>2</sup> La croissance du nombre de positions ouvertes sur un marché à terme permet de mesurer le niveau d'activité des opérateurs sur ce marché

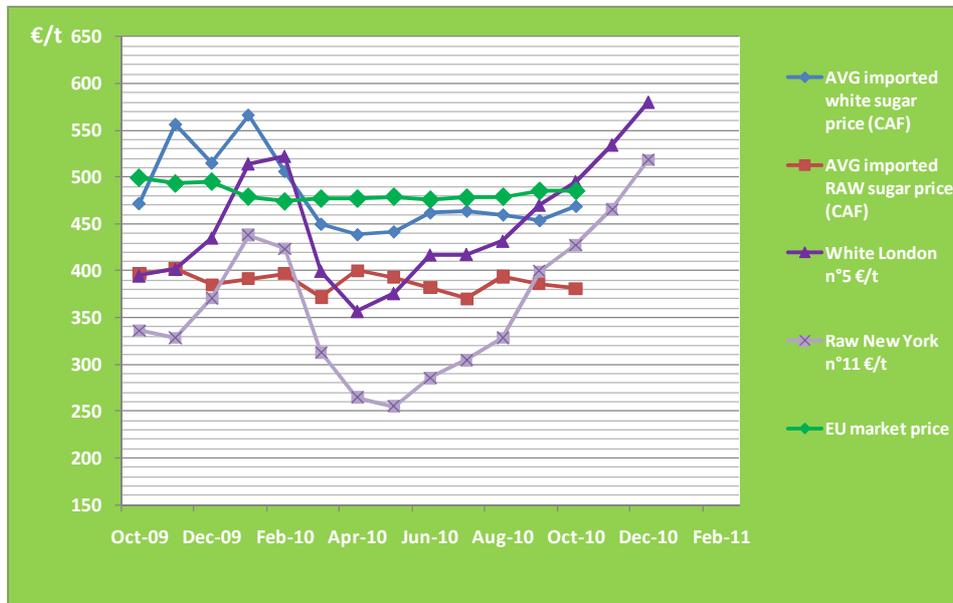
<sup>3</sup> Association Mondiale des Planteurs de Betteraves et de Canne à Sucre (AMPBCS/WABCG), Analyse de marché, décembre 2010  
<http://www.wabcg.org/index.php/wabcg>

### Evolution des marchés mondiaux depuis 2006/2007



Source : Sucden, AMPBCS/WABCG

### Evolution des prix européens et mondiaux depuis 2009



Source : Commission européenne, CIBE

## ANNEX 3

### POLITIQUES SUCRIERES DANS LES PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS DE SUCRE

Le sucre demeure une denrée “fortement politique” et la plupart des grands producteurs mettent en œuvre des politiques sucrières en utilisant des instruments variés et diversifiés adaptés à leur contexte spécifique : contrôles du marché intérieur, contrôles des importations, divers soutiens à l’exportation, aides financières directes, soutiens indirects à long terme, etc.

La question d’un partage équilibré de la valeur ajoutée est constante dans tous les pays où existent des planteurs indépendants. Il apparaît que dans la plupart des pays producteurs de sucre les planteurs ont réussi à s’organiser en utilisant les cadres réglementaires appropriés, de façon à acquérir un pouvoir de négociation équilibré et à obtenir des revenus équitables.

Les fiches qui suivent résument les éléments principaux de la politique sucrière et les modalités de paiement pour la canne et la betterave aux planteurs : au Brésil, en Inde, en Thaïlande, aux Etats-Unis et en Australie.

**Fiche 1 : Brésil**

**Fiche 2 : Inde**

**Fiche 3 : Thaïlande**

**Fiche 4 : Etats-Unis**

**Fiche 5 : Australie**

## FICHE 1 : BRESIL

**Le vaste programme éthanol du Brésil, bâti sur des aides gouvernementales, le contrôle étatique du prix du pétrole et l'expansion des exportations brésiliennes de sucre régit le marché mondial du sucre depuis les années 1990.**

**Le Brésil contrôle en moyenne 60% du marché mondial du sucre et à certains moments de l'année jusqu'à 90%.**

**Les aides indirectes (crédits à taux préférentiel, dévaluations monétaires) ont largement favorisé l'expansion de l'industrie de la canne à sucre au cours des 25 dernières années.**

**Les planteurs indépendants négocient collectivement avec l'industrie ; une répartition équilibrée de la valeur ajoutée est devenue le point central de leurs relations.**

En 1975, le **gouvernement brésilien a lancé son Programme National Alcool**, connu sous l'appellation "Proalcool", qui a permis la diversification de la production de l'industrie sucrière. De gros investissements ont été réalisés, **avec divers mécanismes de soutien de la part du gouvernement brésilien**, de façon à permettre l'expansion de la superficie consacrée à la culture de la canne à sucre ainsi que l'implantation de distilleries d'éthanol.

L'augmentation de l'utilisation de l'éthanol anhydre mélangé à l'essence, grâce à la croissance de la flotte de véhicules légers de type flex-fuel, a été rendu possible par **l'introduction d'un pourcentage minimum d'incorporation d'éthanol, produit à partir de la canne à sucre, à l'essence de 25% (ce pourcentage pouvant être revu en fonction de la disponibilité en éthanol) et par la création d'un régime fiscal spécifique pour l'éthanol**. A cette époque, il y a 25 ans, l'utilisation de l'éthanol à grande échelle était un développement sans précédent au monde.

Le développement de l'industrie de la canne à sucre brésilienne a bénéficié d'un fort soutien national. A ce jour, les investissements dans l'infrastructure nécessaire à l'expansion et au développement de la logistique des exportations de sucre et d'éthanol bénéficient d'un soutien à la fois privé et gouvernemental. La BNDES (Banque pour le Développement du Brésil, banque publique) accorde des prêts pour des investissements dans l'industrie de la canne à sucre brésilienne. Le total de ces prêts au cours des 5 dernières années s'est élevé à un total de 8 milliards de dollars (à des taux d'intérêt de 7 à 11%).

### Le marché du sucre brésilien

Le Brésil est de loin le plus gros producteur de sucre au monde, avec 31 millions de tonnes valeur brute (mtvb) produites en 2008/09 et aussi le plus gros exportateur de sucre au monde.

Les exportations brésiliennes de sucre en 2008/09 se sont élevées à 20,8 mttvb, soit 60% des échanges mondiaux de sucre.

Les exportations brésiliennes de sucre ont augmenté de 200% au cours de la dernière décennie !

Par ailleurs, le Brésil, en tant que pionnier de la production d'éthanol, est devenu le second plus gros producteur d'éthanol au monde et en reste le plus gros exportateur, avec 4,7 milliards de litres exportés en 2008/09 à destination de plus de 40 pays, mais essentiellement sur deux marchés : celui des Etats-Unis et celui de l'UE.

*Source : Association brésilienne de l'industrie de la canne à sucre, UNICA*

La forte augmentation des fusions-acquisitions dans le secteur sucre/éthanol combinée avec les investissements des grandes compagnies pétrolières (Petrobras, BP, Shell) et les projets d'implantations de pipelines ne peuvent pas être considérés comme de simples soutiens privés mais également comme soutien de l'Etat, puisque la compagnie Petrobras est entièrement contrôlée par l'état brésilien. Le prix de l'essence au Brésil est fixé et contrôlé par le gouvernement et Petrobras : ceci permet au gouvernement brésilien de soutenir le développement de l'éthanol et des véhicules flex-fuel.

Le programme spécifique soutenu par le gouvernement en vue d'aider les producteurs d'éthanol à stocker leur production (programme PASS de la banque BNDES), notamment pour réduire l'impact de la volatilité des prix, pour environ 5 milliards de litres, est une autre illustration des mesures de soutien public.

**L'Agence brésilienne pour la Promotion des Exportations et des Investissements, "APEX-Brésil", soutient financièrement et pour une grande part l'association de l'industrie brésilienne de la canne à sucre, l'UNICA.** Ensemble, le 25 février 2008, ils ont annoncé publiquement leur stratégie de promotion à l'étranger de l'image du Brésil comme producteur d'éthanol à partir de la canne à sucre. Selon l'UNICA, le projet, soutenu à la fois par APEX-Brésil et l'UNICA, est un projet de sensibilisation à la production d'éthanol au

#### Facteurs principaux amenant le Brésil au statut de super puissance dans l'agriculture

Le Brésil est devenu un acteur clé sur les marchés agricoles globaux grâce à différents facteurs ayant encouragé de gros investissements dans l'agriculture, dont la demande alimentaire mondiale et intérieure, la disponibilité de terres pour l'agriculture, le coût de la main d'œuvre, les programmes de recherche et de développement, les programmes de crédit gouvernemental et les taux de change monétaires.

Le soutien intérieur au secteur agricole brésilien est souvent sous-estimé ou ignoré. En effet, depuis les années 1990, le système de crédit brésilien a fourni des ressources financières subventionnées à faible taux, des programmes d'investissements et des programmes de financement de l'agri-business à faible taux de marché. Des programmes de financement à long terme ont supporté la production agricole et assuré des revenus aux producteurs; d'autres programmes d'allègement des dettes ont réduit les pressions sur les producteurs. L'impact de tous ces programmes varie en fonction du type de culture, de la région et de la taille des exploitations

L'influence des variations de taux de change sur l'agriculture brésilienne et le secteur alimentaire est particulièrement significative. Les dévaluations de la monnaie nationale (le real) vis-à-vis le dollar ont atteint de tels pics au cours des 10 dernières années (217% entre 1999 et mi 2002, 82% en 2005) que leur effet positif sur les exportations des denrées a très largement compensé la diminution du prix des denrées ou des droits tarifaires. Ces dévaluations ont aussi eu un impact favorable sur le retour sur investissement et sur l'expansion des surfaces arables. Depuis la crise financière de 2007, le renchérissement du real vis-à-vis le dollar a rendu les produits agricoles et alimentaires brésiliens plus coûteux à produire, plus chers pour les importateurs et a ralenti l'expansion des surfaces cultivées.

Brésil, combiné avec des études de marché, et notamment des actions de promotion de l'industrie et de son image. Les marchés cibles sont les pays d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie. Ce soutien gouvernemental vise également la participation active de l'UNICA dans la formulation des politiques gouvernementales pour l'industrie et la discussion de questions telles que l'accès aux marchés du sucre et de l'éthanol ainsi que la certification des biocarburants.

Ces types d'aides financières ont permis la création du premier bureau de représentation de l'industrie du sucre brésilienne (UNICA) à Washington, DC (Etats-Unis), endroit stratégique pour travailler en commun avec le gouvernement américain et les leaders d'opinion du pays. Un deuxième bureau se trouve à Bruxelles (Belgique) et un troisième bureau ouvrira dans un pays d'Asie de l'Est.

Tout cela fournit un important soutien à la publicité pour la production d'éthanol à partir de la canne à sucre et à la création de réseaux pour améliorer l'interaction entre l'association et les décideurs politiques ainsi que les représentants des marchés internationaux. Leur but est de promouvoir l'image de l'éthanol brésilien auprès des principaux leaders d'opinion mondiaux – gouvernements, médias - ainsi que parmi les groupes commerciaux, les investisseurs potentiels, les importateurs, les ONG et les consommateurs.

Selon l'UNICA, "le projet ne profitera pas seulement aux 100+ membres d'UNICA et aux autres industries sucre/éthanol dans tout le pays, mais aussi à toute la chaîne de production sucre/éthanol, qui comprend aussi la recherche dans les biotechnologies pour de nouvelles variétés de canne à sucre, les fournisseurs d'intrants et de matériel, les planteurs de canne à sucre, les traders, les entreprises industrielles, la logistique et une grande variété de prestataires de services".

## Le partage de la valeur ajoutée et le paiement de la canne

La superficie plantée en canne à sucre au Brésil est passée de 7,4 millions ha en 2009/10 à 8 millions en 2010/11, dont 86% dans le Centre-Sud et 66% dans la région du Nord-Est<sup>4</sup>.

Orplana est **l'association principale des planteurs indépendants de canne pour le Brésil du Centre-Sud, et elle représente environ 20% de la production de canne** dans cette région<sup>5</sup> qui est la plus importante et la plus dynamique en termes de production de sucre et d'éthanol. Les planteurs indépendants cultivant une superficie de canne à sucre supérieure à 400 ha représentent plus de 50% de la production de canne. **L'industrie fournit environ 80% de la canne : 10% de cette production provient de leurs propres terres et 90% de terres données en location.** Le plus gros propriétaire terrien du Brésil est le producteur de sucre COSAN, avec 250 000 acres de terres propres (101 170 ha)<sup>6</sup>.

En 1997, Orplana et UNICA (l'association des industriels du sucre et de l'éthanol pour le Centre-Sud) ont entamé des discussions pour initier un nouveau système de relations entre les planteurs et les industriels, visant à trouver un accord sur un système de paiement de la canne. Comme c'est le cas pour la betterave, il n'y a pas de marché pour la canne à sucre. Ces deux associations ont donc créé ensemble **une association interprofessionnelle, appelée le "Conseil des producteurs de canne à sucre, d'éthanol et de sucre", (CONSECANA) avec pour mission d'assurer, de coordonner et de discipliner les relations entre les planteurs de canne à sucre et les industriels et de partager le risque "prix" grâce à un système spécifique de paiement de la canne à sucre (CSPS).**

**Le prix de la canne à sucre est fixé par une formule utilisant des prix de références pour le sucre et l'éthanol sur les marchés intérieurs et internationaux.** Pendant la récolte, la plupart des planteurs reçoivent 80% du prix de base estimé, l'ajustement étant effectué en fin de saison. Le partage des revenus a légèrement évolué depuis 1998 pour atteindre une moyenne de 60,8% pour les planteurs en 2010. Cette méthode de paiement a également été adoptée dans d'autres régions productrices (Minais Gerais, Goias, Mato Grosso, et Mato Grosso del Sul)<sup>7</sup>.

**Cependant, malgré le principe de négociations collectives et les formules de fixation des prix, la rémunération des planteurs a suivi celle des sucreries et a été extrêmement volatile au cours des dix dernières années, de \$12 la tonne environ en 2001/02 à \$27 la tonne en 2009/10<sup>8</sup>, et parfois cette rémunération ne couvrait pas leurs coûts de production, selon les planteurs.**

**Un défi supplémentaire se présente aujourd'hui devant les planteurs brésiliens de canne: le partage de la valeur ajoutée de la "bagasse" (les résidus fibreux de la canne) qui est de plus en plus valorisée par les processus de cogénération, produisant de l'énergie (électricité). Le problème pour ces planteurs est de briser le monopole des industriels qui n'ont aucune incitation à payer plus cher la valeur additionnelle des fibres. Selon les analystes sucriers, comme les planteurs n'auront que peu d'opportunités de progresser dans ce domaine, leur seule option serait une intervention gouvernementale<sup>9</sup>.**

<sup>4</sup> Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, janvier 2011

<sup>5</sup> M.C. Pacheco, "Le système brésilien de paiement de la canne à sucre", Orplana, Organização de Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brazil, Congrès de l'AMPBCS/WABCG 2010

<sup>6</sup> M. Marinho Luz, COSAN, Conférence OIS 2010

<sup>7</sup> Orplana, 2010

<sup>8</sup> P. Nastari, "Conséquences de la crise sur l'organisation de l'industrie du sucre et de l'éthanol au Brésil", Datagro, Ethanol and Sugar Consultancy, Brazil, Séminaire WABCG/AMPBCS-OIS 2009

<sup>9</sup> M. Todd, "Utilisation de la bagasse et perspectives", LMC International, Séminaire WABCG/AMPBCS-OIS 2009

## FICHE 2 : INDE

**Le secteur de la canne à sucre est strictement réglementé par le gouvernement indien dans le but de protéger à la fois les planteurs de canne et les consommateurs.**

**Un prix fixe (dont un prix minimum de la canne), le contrôle de l'approvisionnement intérieur, des droits à l'importation, des indemnités transport pour les exportations figurent parmi les outils de contrôle du marché.**

**Le sucre est le seul produit agricole en Inde dont la distribution est encore contrôlée par le gouvernement. Des règlements couvrent toute la chaîne, à partir de la production de la canne, en passant par la fixation des prix et jusqu'à la vente au détail du sucre, y compris les importations et les exportations.**

L'approvisionnement est régulé par le "mécanisme mensuel de mise sur le marché", système par lequel le gouvernement Central décide chaque mois<sup>10</sup> :

- du volume de sucre que chaque sucrerie doit rendre disponible pour les ventes subventionnées par le "Levy Sugar System" (système de prélèvement), programme d'aide sociale selon lequel les sucreries sont tenues de réserver une certaine quantité de sucre (actuellement 10% de leur production), au titre de "sucre prélevé" au Système Public de Distribution (SPD). Cette politique est en vigueur depuis 1967/68.
- du volume de sucre que chaque sucrerie est autorisée à vendre sur le marché intérieur, selon les quotas de vente libre (Free Sale Quota).

Par ailleurs, le gouvernement central fixe chaque année un **prix minimum de la canne**, appelé le prix équitable et rémunérateur (Fair and Remunerative Price = FRP), qui détermine le prix à payer par l'industrie sucrière aux planteurs de canne. En outre, chaque Etat peut décider d'un prix plus élevé. Pour la récolte 2010/11, ce prix minimum a été fixé à 1 391,2 INR (1\$ = 45,543 INR) par tonne de canne. En cas de pénurie d'approvisionnement, le prix réel de la canne payé par l'industrie peut être nettement supérieur au prix minimum (par exemple : en 2009/10, l'industrie a payé le double du niveau minimum FRP).

### Le marché sucrier en Inde

L'Inde est le plus gros consommateur mondial de sucre (en 2009/10, 24,13 mtvb). L'Inde est aussi l'un des principaux producteurs mondiaux de sucre à partir de la canne à sucre, mais sa production est caractérisée par une évolution cyclique sur 5 années (2-3 années de production élevée suivies de 2-3 années de faible production). Ce phénomène est principalement le résultat de la structure de production (**des millions de planteurs indiens de canne exploitent en moyenne 0,5 ha de canne**), des changements dans les cycles climatiques, des investissements et de la perte d'une partie de la production de canne orientée vers la production de "jaggery" (sucre traditionnel non raffiné) plutôt que de sucre.

En fait, la production de sucre indien est passée de 29,09 mtvb en 2007/08 (2ème producteur mondial) à 15,65 mtvb en 2009/10 (3ème producteur mondial) et repart maintenant dans la phase ascendante du cycle, avec une production attendue d'environ 23 mtvb en 2010/11.

En conséquence, la même tendance affecte le commerce indien net de sucre : excédentaire de 4,23 mtvb en 2008/09 (3ème exportateur net mondial) et déficitaire de 4,47 mtvb en 2009/10 (1er importateur net mondial).

<sup>10</sup> N. Sanyal, "L'économie indienne du sucre 2010-11", Ministère indien de la Consommation, de la Distribution Alimentaire et Publique, Conférence OIS 2009 et "Dump market players – Foreign Sugar Subsidy Handbook" », American Sugar Alliance, février 2006

**Le secteur sucrier indien a proposé récemment de supprimer le “mécanisme mensuel de mise sur le marché” et de fixer le prix de la canne à sucre sur base des revenus des ventes du sucre et de ses coproduits (mélasses, bagasse, boues pressées, etc...) avec une répartition allouant 62% des revenus totaux aux planteurs et le reste aux sucreries.**

Les importations de sucre sont soumises au paiement d'un droit *ad valorem* de 100%, avec un taux appliqué de 60%, et qui est réduit durant les périodes de production sucrière déficitaire (par exemple pendant la récolte 2009/10). Les exportations de sucre sont libres, sous condition d'une autorisation du Ministère de l'Alimentation.

La mélasse issue de la production de la canne à sucre est utilisée en Inde pour la production d'éthanol destinée aux industries chimique, des carburants et de l'alcool de bouche, avec une capacité de production actuelle de 3 milliards de litres environ. En 2010/11, l'industrie de la canne à sucre espère produire 1,05 milliard de litres d'éthanol carburant. Pour la première année, le jus du sucre sera vraisemblablement utilisé aussi, en sus des mélasses, afin de répondre à la demande croissante d'éthanol carburant. Le gouvernement central de l'Inde détermine le prix d'acquisition de l'éthanol carburant (par exemple 27 INR par litre en 2010/11 au lieu de 21,5 NIR en 2009/10) pour soutenir **le programme obligatoire de mélange de l'éthanol à l'essence**<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> V. Saraogi, “India – what next?” Président, Association des sucreries indiennes, Inde, Conférence ,OIS 2010

### FICHE 3 : THAÏLANDE

**Le secteur de la canne à sucre en Thaïlande est fortement réglementé par le Conseil de la Canne et du Sucre, contrôlé par le gouvernement.**

**La politique sucrière thaïlandaise réglemente le paiement de la canne, les ventes sur le marché intérieur à un prix fixe et les exportations (mais sans aucune limite fixée dans le cadre de l'OMC).**

Le cadre réglementaire développé dans la Loi sur la Canne à Sucre de 1984 vise principalement les exportations et ne permet d'exporter que l'excédent de production par rapport aux besoins du marché intérieur. En conséquence, le volume disponible à l'exportation dépend du rythme et de la quantité des excédents de production par rapport à la consommation.

**Les trois principales caractéristiques de la Loi sur le Sucre de Canne (1984) sont :**

1. **La fixation du quota annuel d'exportation, par le Conseil de la Canne et du Sucre<sup>12</sup>**, par la soustraction de la consommation annuelle du total de la production. Cependant, vu que les exportations sont déterminées par rapport à l'année calendaire (janvier-décembre) tandis que la production est déterminée par année de récolte (octobre-septembre), il existe toujours un écart entre les quotas d'exportation et les volumes réels exportés.
2. **Le système de partage des revenus** (70% aux planteurs / 30% à l'industrie).
3. Le Conseil de la Canne et du Sucre répartit la production annuelle de sucre en 3 quotas, soit un quota A pour les ventes sur le marché intérieur, un quota B pour les exportations liées aux contrats à long terme signés par l'industrie et un quota C pour les exportations liées à des contrats individuels.
  - **Quota A – marché intérieur**  
Ce quota, portant uniquement sur du sucre raffiné, est attribué aux sucreries par le gouvernement au début de chaque saison, sur base de la capacité de production. Le sucre est vendu à des grossistes approuvés à un prix fixe, de façon à couvrir la demande intérieure. Il est prévu que ce quota augmente en 2010/11.

#### Le marché du sucre thaïlandais

La production sucrière en Thaïlande se redresse de façon régulière ; après une chute de la production en dessous de 5 millions de tonnes valeur brute (mtvb) en 2005 (pour la première fois depuis 1998), la production annuelle de sucre a dépassé les 7 mttvb pour chaque récolte de 2007 à 2009. La consommation intérieure est restée légèrement en dessous du seuil de 2,5 mttvb pendant les 6 dernières années, tandis que les exportations nettes de sucre se sont stabilisées autour du seuil de 5 mttvb.

<sup>12</sup> Le Bureau du Conseil de la Canne et du Sucre (OCSB) est contrôlé par le Ministère thaïlandais de l'Industrie. L'OCSB tient ses obligations et responsabilités des articles 61(1) – (11) de la Loi sur la Canne et le Sucre de 1984, résumées brièvement ci-après :

- Assurer l'ensemble des tâches administratives du Conseil de la Canne et du Sucre.
- Formuler des politiques et des plans pour développer l'industrie de la canne et du sucre
- Contrôler la production et la distribution de canne et de sucre, en respectant les règles et instructions fixées par la Loi sur la Canne et le Sucre.
- Coordonner la coopération technique visant la promotion et le développement de l'industrie, entre les organisations locales et internationales.
- Promouvoir la recherche et le développement de nouvelles variétés de canne, de produits sucriers et de coproduits ainsi que de progrès technologiques visant à augmenter la compétitivité de l'industrie.

- **Quota B – contrats à long terme**

Ces contrats, portant uniquement sur du sucre brut, ont été souscrits par plusieurs entreprises commerciales. Elles vendent **au nom de la Corporation thaïlandaise de la canne et du sucre (TCSC) qui a la responsabilité globale du prix et de la vente de sucre brut, sur ce quota.**

La moitié du quota est allouée aux courtiers internationaux sur le marché du sucre tandis que l'autre moitié est allouée aux industriels locaux et destinée à l'exportation.

- **Quota C – excédent exportable**

Les sucreries fixent elles-mêmes leurs prix pour le sucre de ce quota, mais elles doivent payer aux planteurs au moins le même prix que celui fixé par le TCSC, pour le quota de type B. Ces ventes sont réservées à des entreprises d'exportation agréées. De nouveaux tonnages de quota sont attribués annuellement aux groupes sucriers atteignant la production la plus élevée sous le Quota C, afin d'encourager les sucreries à écraser le plus de canne possible. Les sucreries doivent remplir les objectifs de production pour les Quotas A et B, avant de pouvoir exporter sous le Quota C.

Les ventes sous le Quota C (exportation) sont généralement conclues 6 mois avant le début de la campagne d'écrasement en novembre et ceci par 7 entreprises d'exportation agréées :

- The Thai Sugar Trading Corp., Ltd. (TSTC)
- Thailand Sugar Corp., Ltd. (TSC)
- Siam Sugar Export Corp., Ltd. (SSEC)
- The Sugar Industry Trading Co, Ltd. (SITCO)
- K.S.L. Export Trading (KSL)
- Pacific Sugar Corp., Ltd. (PSC), et
- TISS Co., Ltd. appartenant au Groupe de Sociétés Thai Identity Sugar, exportateur de sucre depuis 1995.

### **Paiement de la canne à sucre**

Le paiement de la canne à sucre est fixé par :

- i. l'addition de tous les revenus bruts de la vente de sucre sur le marché intérieur (quota A) et à l'exportation (quota B +C) ;
- ii. les dépenses brutes sont ensuite déduites de ces revenus ;
- iii. une répartition 70/30 des revenus (70% aux planteurs)

**A la livraison de la canne aux sucreries, les planteurs reçoivent un acompte calculé sur un prix de base négocié par le gouvernement.** Cet acompte ne doit pas être inférieur à 80% de la rémunération prévue en fin de saison. Si le "prix moyen saisonnier" réel est inférieur au prix de base fixé, l'écart sera ajusté au cours de la saison suivante.

Depuis 1999, les prix réels de la canne à sucre oscillent entre 478 et 847 baht/t (de 11,9 à 16,9 €/t). Les prix intérieurs pour le détail ou le gros ont presque doublé au cours des 10 dernières années.

## FICHE 4 : ETAT-UNIS

Une politique sucrière existe aux Etats-Unis depuis les années 1930. L'aide est caractérisée par deux instruments très efficaces : les prix garantis (*loan rate*) et les quotas de commercialisation (*allotment quantities*), avec un "quota" de 85% de la consommation intérieure réservé aux producteurs américains.

La gestion du marché intérieur est contrôlée en plus par la gestion des importations et des quotas d'importation ajustés en fonction de la consommation intérieure.

On relève trois périodes distinctes dans l'histoire de la politique sucrière américaine :

- de 1934 à 1974 (1ère politique sucrière (Sugar Bill)), le gouvernement a contrôlé le secteur du sucre par des quotas de production et des quotas d'importations.
- de 1974 à 1976, l'augmentation massive des prix sur les marchés mondiaux du sucre n'a pas nécessité l'intervention gouvernementale.
- depuis 1976 : la chute drastique des prix mondiaux et leur stabilisation à un niveau très bas, ont conduit à l'introduction des soutiens gouvernementaux dans la Loi Agricole (Farm Bill) de 1977, renouvelée en 1981, 1985, 1990, 1996, 2002, et 2008.

Les éléments majeurs de la politique sucrière américaine dans la Loi Agricole de 2008 peuvent être résumés comme suit<sup>13</sup> :

1. **Politique de gestion : le Département américain de l'Agriculture (USDA) équilibre l'offre et la demande de sucre pour éviter toute vente de sucre à l'intervention et collatéralement toute charge pour l'administration :**

### Le marché du sucre américain

Les Etats-Unis sont l'un des plus gros producteurs de sucre au monde. A la différence des autres pays producteurs, les USA disposent à la fois d'une industrie de sucre de betterave et d'une industrie de sucre de canne, toutes deux importantes et bien développées. Depuis le milieu des 1990, la canne à sucre représente à peu près 45% du total du sucre produit aux Etats-Unis, le sucre de betterave représentant les 55% restants. La production de sucre américaine s'est développée pour atteindre une moyenne annuelle de 7,5 mtvb dans les années 2000. La consommation intérieure de sucre aux Etats-Unis est passée d'environ 9 mtvb à 9,4 mtvb à partir des années 2007 et au-delà, notamment à cause d'une diminution de l'utilisation d'autres types d'édulcorants et à cause du remplacement de ces édulcorants (isoglucose) par le sucre. Les augmentations de production sont dues aux investissements considérables dans de nouveaux équipements de transformation, à l'adoption de nouvelles technologies, à l'utilisation de nouvelles variétés de cultures (dont la betterave génétiquement modifiée "Round-up Ready") et à l'augmentation de la surface cultivée (ceci grâce aux prix supérieurs obtenus du sucre par rapport aux cultures alternatives). Pour la récolte 2009/10, les variétés GM ont représenté environ 95% des surfaces betteravières, en hausse par rapport aux 60% enregistrés en 2008/09.

Le nombre d'exploitations cultivant la canne ou la betterave a diminué de 2002 à 2007, mais la surface cultivée par exploitation a augmenté.

Le nombre d'exploitations cultivant la betterave est passé de 5 027 à 4 022, alors que **la surface moyenne cultivée par exploitation est passée de 272 acres (110 ha) en 2002 à 312 acres (126 ha) en 2009.**

Source : United States Department of Agriculture (USDA)

<sup>13</sup> American Sugar Alliance, 2008

- en contrôlant les ventes de sucre sur le marché intérieur : lorsque la production sucrière américaine dépasse les estimations de ventes autorisées par l'USDA, les fabricants de sucre américains doivent stocker leur production excédentaire à leurs frais (les "stocks bloqués" ou stocks d'intervention) ;
- en contrôlant les importations par des contingents préférentiels d'importation (tariff rate quotas : TRQ). Quarante pays exportateurs bénéficient d'un accès privilégié garanti au marché américain, dans le cadre des règles OMC et ALE ; tandis que l'accès du Mexique est illimité en vertu des accords ALENA (Accord de Libre Echange Nord Américain : NAFTA)

## 2. Quota global de commercialisation (*Overall Allotment Quantity = OAQ*) : les ventes autorisées sont des quotas réservés aux fabricants américains. Ceci permet à l'USDA de contrôler la commercialisation du sucre.

- Fixé à niveau qui ne peut être inférieur à 85% de la consommation intérieure ; c'est-à-dire que les quantités allouées ne dépendent pas du niveau des importations. Ce niveau s'est élevé à 86% pendant les 6 années de la Loi Agricole de 2002.
- La production en dépassement du quota global de commercialisation doit toujours être stockée aux frais des fabricants.

## 3. Nouveau mécanisme pour équilibrer le marché : le programme sucre-éthanol limité

- A utiliser uniquement lorsque les importations conduisent à un excédent sur le marché intérieur.
- A ne pas utiliser pour liquider les stocks bloqués de production intérieure.
  - L'USDA détermine la quantité de sur-approvisionnement du fait de la hausse des importations et procède à des achats de sucre pour le revendre aux producteurs d'éthanol ; grâce à un système d'adjudications, ceci optimise l'efficacité, puisque y participent les producteurs de sucre les moins offrants et les producteurs d'éthanol les plus offrants.
  - Permet de gérer l'incertitude quant aux importations mexicaines – pas forcément nécessaire certaines années.
  - Permet de réduire la dépendance américaine aux importations de pétrole.

## 4. Gestion des importations

- Fixe les contingents d'importation (TRQ) à un minimum obligatoire déterminé par les accords commerciaux (OMC + CAFTA + Pérou) ; ces contingents augmentent avant le 1<sup>er</sup> avril (récolte oct-sept) en cas d'urgence dans les récoltes.
  - Augmente les contingents d'importation au 1<sup>er</sup> avril lorsque la production intérieure plus les contingents d'importations initiaux plus les importations mexicaines ne suffisent pas à couvrir la demande intérieure.
  - Les contingents d'importation peuvent encore augmenter, le cas échéant ; le seul timing des importations en est affecté.

## 5. Hausse des prix garantis (*loan rates*)

Permet aux planteurs de canne et de betteraves de bénéficier d'un prêt non recouvrable de 9 mois ; ¾ de cent par livre, valeur brute, étalé sur 4 ans – pas de changement pour la récolte 2008 ; puis augmentation de ¼ de cent pour les années récolte 2009-11.

- Les prix garantis pour la canne brute ont augmenté progressivement de 18,00 cents/livre en 2008 (22,9 cents/livre pour le sucre blanc) à 18,75 cents en 2011 (hausse de 4,2%) ; et les prix pour le sucre de betterave raffiné ont augmenté de façon proportionnelle. Il s'agit du prix auquel le sucre est valorisé au moment de sa présentation à l'USDA par les fabricants. Au terme du prêt, l'emprunteur peut soit rembourser le montant et récupérer son sucre pour le vendre (avantageux si le prix de marché est supérieur au montant du prix plus les intérêts et les coûts de transport) ou le céder à l'équivalent d'une vente à l'intervention (*crop loan forfeiture*), c'est-à-dire céder à l'USDA le sucre engagé et conserver le prêt. La Loi Agricole de 2002 qui a confirmé le caractère non recouvrable ("non-recourse") de ce type de prêt, interdit au gouvernement de s'opposer à la décision d'un fabricant de céder son sucre et supprime la pénalité imposée pendant cette opération (1ct/livre pour la canne et 1,7ct/livre pour la betterave).

## FICHE 5 : AUSTRALIE

**La politique sucrière australienne vise essentiellement l'exportation et se caractérise par un contrôle quasi monopolistique des ventes de sucre et des exportations. Queensland Sugar Ltd est un bureau commercial qui achète et vend la production sucrière intérieure sans intermédiaire, ce qui permet le contrôle aussi bien du marché domestique que des exportations dans la région Asie/Pacifique.**

**Le partage du risque prix entre les planteurs et l'industrie est réalisé par des accords contractuels négociés collectivement et des offres de prix à terme sur les marchés des dérivés, et inclut des modalités spécifiques telles que des garanties de prix jusqu'à trois années de production.**

**Le coût élevé du transport du sucre vers l'Australie limite les importations sans devoir créer des tarifs d'importation.**

L'industrie sucrière du Queensland a été réglementée par la Loi sur l'Acquisition du Sucre (Sugar Acquisition Act) et par la Loi sur la Régulation des Prix du Sucre (Regulation of Sugar Prices Act) promulguées en 1915 jusqu'à la mise en place d'une nouvelle réglementation de l'industrie sucrière en 1991. La Loi sur l'Industrie Sucrière (Sugar Industry Act) de 1991 a introduit des réformes réglementaires importantes, qui ont été modifiées à nouveau en 1995 avec la mise en place de politiques visant à développer l'industrie sucrière au cours de la prochaine décennie, pour répondre aux attentes des planteurs et des fabricants. Ces mesures sont aujourd'hui connues sous le nom de "Vision 2000".

Un Groupe de Travail sur l'évaluation de l'industrie sucrière (Sugar Industry Review Working Party) a commencé à travailler en octobre 1995. Ce Groupe comprenait des représentants du gouvernement du Commonwealth et du Queensland, des planteurs et des fabricants, la "Queensland Sugar Corporation" (QSC), et des utilisateurs.

La QSC est restée l'institution réglementaire responsable de la commercialisation intérieure du sucre brut dans le Queensland.

### **QSL et la commercialisation du sucre.**

Queensland Sugar Limited (QSL) est une institution de commercialisation et de logistique, appartenant aux planteurs et aux fabricants de sucre. QSL acquiert la totalité du sucre brut produit au Queensland, selon la législation de l'Etat. **QSL se charge de la commercialisation de la plus grosse partie de la production australienne de sucre et de l'activité d'exportation de plus de 90% de tout le sucre brut exporté d'Australie.** Cette fonction commerciale couvre une large gamme d'activités, comme la gestion de la qualité du sucre, le stockage et la manutention (dont la gestion et le contrôle opérationnel des sept terminaux de sucre en vrac de l'industrie), la gestion du risque financier et du risque prix, les ventes du sucre brut, le transport maritime et le paiement des transactions.

Le sucre est commercialisé au nom des planteurs de canne et des propriétaires des sucreries de l'Etat (soit 8 sucreries sur 11), à travers une structure de **comptoir unique (Single Desk)**, et la totalité du revenu net est restitué aux producteurs. QSL gère la quasi-totalité des exportations australiennes de sucre brut. Les coûts de fonctionnement de QSL sont financés entièrement par les producteurs de sucre brut de l'Etat, grâce à une retenue sur les revenus des ventes. La Corporation ne reçoit aucune subvention gouvernementale.

### **Le marché du sucre australien**

La production de sucre en Australie a augmenté de 50% dans les années 90 (de 3,6 millions de mtvb en 1990 à 5,5 mtvb en 1999, avec un pic de près de 5,9 mtvb en 1997). Après une chute à moins de 5 mtvb en 2000 et 2001, la production annuelle s'est maintenue entre 5,3 mtvb et 5,6 mtvb de 2002 à 2005.

Depuis 2006, elle s'est maintenue correctement (au-dessus de 4,5 mtvb) mais reste en dessous de 5 mtvb. Les exportations ont suivi la même tendance, avec 6 années consécutives d'exportations nettes supérieures à 4 mtvb par an pendant les années 90 et de 4 à 5 mtvb par an de 2003 à 2007. En 2008 et 2009, les exportations nettes sont redescendues en dessous de 3,5 mtvb. La consommation intérieure est relativement stable autour des 1,1 à 1,2 mtvb.

Les revenus des ventes du sucre brut du Queensland sont regroupés à des fins de paiement. QSL achète tout le sucre brut produit dans l'Etat et le vend aux raffineries intérieures et sur les marchés d'exportation. La Corporation est tenue de vendre aux raffineries intérieures au même prix que ceux pratiqués à l'exportation. Les revenus provenant de ces arrangements commerciaux sont ensuite redistribués aux sucreries et aux planteurs, après un ajustement pour tenir compte des frais commerciaux encourus par QSL. Avec ce **regroupement des revenus des ventes**, les producteurs reçoivent un prix moyen par rapport aux prix pratiqués tout au long de l'année.

### **Un processus de restructuration subventionné**

Depuis 1999, l'industrie sucrière australienne a été sévèrement touchée par des prix bas, des maladies et des conditions climatiques extrêmes comme des cyclones, des inondations ou des sécheresses.

Les revenus très faibles alloués aux planteurs ont incité le Gouvernement australien à commanditer une étude sur l'industrie sucrière australienne, appelée "l'évaluation indépendante de l'industrie sucrière" (Independent Assessment of the Sugar Industry), en février 2002. L'étude a été publiée en juin 2002 et a fait un certain nombre de recommandations, ciblant l'accès aux marchés d'exportation, la diversification, l'environnement, la recherche et l'accompagnement des planteurs désireux de quitter l'industrie.

**En réponse à cette étude, le Gouvernement australien a proposé à l'industrie sucrière un package d'aides au retrait, s'élevant à A\$ 150 millions sur une période de 4 ans** : environ A\$ 100 millions proviendraient d'un prélèvement sur les ventes intérieures de sucre, tandis que le solde serait assuré par le gouvernement australien et l'Etat du Queensland. **Le package propose une série de mesures dont un soutien aux revenus, des taux d'intérêts subventionnés sur les nouveaux crédits, des projets régionaux, et un package d'aides au retrait pour les planteurs qui souhaitent quitter l'industrie** (estimé à A\$ 45,000 par exploitant). Le package repose sur une coopération entre le gouvernement fédéral et celui de l'Etat du Queensland pour modifier la législation en vigueur qui interdit à l'industrie d'adopter des changements structurels. Le programme d'aide a été approuvé par le parlement en décembre 2002. Il serait financé par un prélèvement de 3 cents/livre pendant les 5 prochaines années. Mais comme l'a souligné le gouvernement australien, aucun prélèvement ne serait appliqué aux ventes à l'exportation ; le prélèvement s'appliquera plutôt aux 939 000 tonnes de consommation intérieure estimée, y compris les importations mais à l'exception du sucre brut utilisé pour les exportations de produits raffinés.

La surface cultivée a diminué de 20% environ et le nombre de planteurs de canne a chuté de plus de 1/3 entre les années 2000 et 2009, pour se stabiliser autour de **4 000 planteurs représentant 89% de la production**<sup>14</sup>. Le solde de 20% provient des surfaces de canne gérées par l'industrie elle-même.

### **Un système de paiement de la canne à sucre adapté aux exportations australiennes de sucre.**

Le cadre contractuel est basé sur une **intervention règlementaire qui impose : des contrats écrits officiels signés par les planteurs individuels et les industriels, avec des possibilités de négociations collectives au sein des régions**. Ces contrats sont centrés sur : des conditions et des responsabilités de livraison, des obligations d'entretien, des paramètres de qualité, des pénalités et des bonus, transport et responsabilités, des modalités de récolte. A partir de l'année 2000, la réforme a introduit la possibilité pour les planteurs de choisir parmi les sucreries. La durée des contrats varie de 1 à 5 ans, avec une moyenne de 3 ans et 90% de ceux-ci sont négociés collectivement.

La fixation du prix de la canne à sucre est basée sur le prix du sucre et sur un principe de partage du risque. Le système mis en place vise à gérer le risque et à modérer les incertitudes du marché d'exportation. **Les sucreries et les planteurs individuels ont la capacité de gérer leur risque prix jusqu'à 4 années à l'avance** (Bank OTC/ New York n° 11) grâce aux outils suivants<sup>15</sup> :

<sup>14</sup> I. Ballantyne, "Change, challenge and contract conditions", Australian Sugar Cane Growers Association, CANEGROWERS, Congrès AMPBCS/WABCG 2010

<sup>15</sup> N.Taylor, "Price, risk management and export marketing", Queensland Sugar Ltd., ISO Conference 2010, <http://www.queenslandssugar.com/>

- Contrats d’approvisionnement de canne pour couvrir les engagements de prix (3 à 5 ans)  
**L’approvisionnement est garanti par les sucreries jusqu’à 5 campagnes, par le biais d’arrangements contractuels (par exemple jusqu’en juin 2016). Les dispositions visant l’approvisionnement et la transformation de la canne donnent aux planteurs le droit de négocier collectivement avec les propriétaires des sucreries, tout en laissant la possibilité de négocier des accords individuels.**
- Gestion des devises et du risque prix  
**Plus de 90% du sucre commercialisé par le Queensland Sugar Ltd. voit son prix fixé par le contrat “ICE Futures U.S. N° 11 pour le sucre brut”.** La ICE Trading Platform est une plateforme entièrement électronique qui exécute toutes les transactions. Elle a été créée et gérée par le “International Commodity Exchange” (ICE), et est opérationnelle près de 14 heures par jour ouvrable.  
**Le contrat “ICE futures U.S. N° 11” permet d’obtenir des prix pour une production future allant jusqu’à trois ans.**  
Les utilisateurs des contrats ICE Futures U.S. N° 11 peuvent être des producteurs de sucre, des maisons de courtage, des utilisateurs finaux, des courtiers d’index et des spéculateurs.
- Les engagements individuels sucrerie/planteur, dont les prix sont fixés à l’avance, sont généralement limités à :
  - 70% pour la production de l’année suivante
  - 50% pour la production future à 2 ans
  - 30% pour la production future à 3 ans.

**Cette possibilité pour les planteurs de gérer leur risque prix n’est faisable que grâce au contexte structurel spécifique australien. En premier lieu, QSL ne gère qu’un seul produit, le sucre brut, qui est la référence sur les marchés mondiaux des dérivés du sucre. Et, en deuxième lieu, parce que le prix de la canne est lié au prix du sucre brut par une formule de calcul des prix. Ce qui signifie qu’il n’y a aucun obstacle – ni structurel, ni technique - empêchant les planteurs australiens d’accéder aux marchés des dérivés.**