

## L'Organisation Commune du marché du sucre actuelle

### Bref historique

L'industrie sucrière évolue dans le cadre d'une Organisation Commune de Marché (OCM) définie au niveau communautaire depuis 1968, basée sur des quotas de production et un soutien des prix. Au cours de son histoire, l'OCM Sucre a connu des inflexions importantes consécutives aux élargissements successifs de l'Union Européenne (UE), à la mise en conformité du régime aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et à l'octroi de concessions commerciales par l'UE à un certain nombre de pays tiers.

Ainsi dès 1975, suite à l'adhésion du Royaume-Uni, pays traditionnellement raffineur de sucre brut importé en provenance de ses anciennes colonies, la Communauté Économique Européenne (CEE, devenue ultérieurement l'UE) a ouvert son marché au sucre brut des pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique). Cette ouverture du marché européen pour les besoins des raffineries communautaires a été poursuivie par la suite lors des adhésions du Portugal en 1986 puis de la Finlande en 1995, deux pays ayant également une tradition importatrice. D'autres concessions commerciales sont intervenues ultérieurement, en faveur des Balkans, des Pays les Moins Avancés (PMA), pour ne citer que les plus notables.

En 1995, en raison des règles relatives à la concurrence à l'exportation mises en place par l'accord de Marrakech de 1994 concluant le cycle d'Uruguay des négociations multilatérales de l'OMC, l'Union Européenne s'est vue imposer un plafond contraignant pour le sucre européen exporté avec une restitution à l'exportation. Cette contrainte s'est traduite certaines années par un déclassement temporaire de volumes de sucre du quota en sucre hors quota. Le sucre hors quota, ne bénéficiant d'aucune garantie, devait obligatoirement être exporté, sans restitution.

La troisième modification majeure est intervenue en 2006 pour répondre à nouveau à des contraintes liées à l'OMC et à l'ouverture croissante du marché européen aux importations.

### La réforme de 2006

Plusieurs éléments ont conduit à cette réforme.

En premier lieu, le législateur a souhaité inclure la betterave dans le dispositif des aides directes de la Politique Agricole Commune. Celle-ci avait en effet intégré à partir de 2003, et pour plusieurs productions agricoles, les nouvelles règles de l'OMC consistant à réduire le soutien par les prix et à le substituer par des aides "découplées" (indépendantes de l'acte de production) pour les agriculteurs. Le prix minimum garanti de la betterave a été réduit de 39,7% en 4 ans pour s'établir à 26,29 €/T de betterave à 16°. Parallèlement, le prix de soutien du sucre (qui est devenu un simple prix de référence) a été réduit de 36% en 3 ans. Il s'élève, depuis 2009, à 404 €/T.

En deuxième lieu, à la suite d'une plainte déposée auprès de l'OMC par le Brésil, l'Australie et la Thaïlande, l'UE a dû supprimer, à partir de 2006/07, la possibilité d'exporter le sucre hors quota, pourtant exporté sans restitution à l'exportation, mais devenant réputé subventionné au sens de l'OMC du fait de l'existence du prix garanti de la betterave et des quotas de production. Les

exportations communautaires de sucre sont ainsi brutalement passées de 4 à 5 MT par an à 1,374 MT à partir de 2006/07, niveau du plafond OMC de l'UE pour les exportations subventionnées.

Enfin, l'ouverture totale du marché de l'UE au sucre des Pays les Moins Avancés (PMA) à partir de 2001 et la généralisation progressive de cette mesure aux pays de la zone Afrique/Caraïbes/Pacifique (ACP) à partir de 2009/10 a imposé un recalibrage des quotas de production pour éviter un surapprovisionnement du marché sucrier européen, les fabricants étant privés désormais d'une partie de leurs débouchés à l'exportation. Les quotas de production ont été réduits de près de 30% entre 2006/07 et 2009/10, pour laisser la place à un volant de plus en plus grand d'importations. Un fonds de restructuration, financé par un prélèvement payé par les fabricants de sucre, a indemnisé les abandons de quotas de production et les fermetures de sucreries.

Les restitutions à l'exportation, bien que neutres pour le budget communautaire car financées par une cotisation prélevée auprès des planteurs de betteraves et des fabricants de sucre, ont été supprimées en 2008/09, et avec elles, les cotisations à la production qui les finançaient. Mais une nouvelle forme de contribution financière de la filière a vu le jour, à travers une taxe à la production.

La nouvelle OCM qui a émergé de la réforme de 2006 va rester en vigueur jusqu'en 2017, avec quelques aménagements apportés, à partir de 2014, par la réforme de la PAC de 2013.

**Un bilan**

Ainsi, l'OCM Sucre a conservé, après la réforme de 2006, le principe de quotas de production et d'un soutien des prix. Toutefois, en s'adaptant aux règles de l'OMC et à l'ouverture accrue du marché communautaire au sucre des pays en développement :

- l'UE est passée d'une position d'exportatrice nette de sucre à celle d'importatrice nette. Elle reste pénalisée par le plafonnement des exportations, qui ne prendra fin qu'en 2017, avec la suppression des quotas de production et des prix garantis de la betterave, mesures décidées dans le cadre d'une nouvelle réforme adoptée en juin 2013 (voir fiche sur l'OCM Sucre après 2017).

- l'industrie sucrière européenne a connu un mouvement de restructuration sans précédent. Cinq États-Membres ont totalement abandonné la culture de la betterave et, dans cinq autres, elle a été réduite de plus de 50%. Dans l'UE, 79 sucreries ont été fermées entre 2005/06 et 2009/10, soit plus de 40% des usines. En France 5 sucreries sur 30 ont été fermées et le nombre de sociétés sucrières est passé de 12 en 2005/06 à 7 en 2013/14 (soit 5 groupes actuellement).

Les groupes sucriers français et européens ont accompagné ces évolutions par d'importants investissements productifs et commerciaux, par de lourds efforts de rationalisation qui leur ont permis de consolider leurs structures et leurs positions et par d'importantes mesures d'accompagnement social.

