

Aide extérieure: aide financière et technique aux pays ACP signataires du protocole sur le sucre suite à la réforme de l'organisation commune des marchés du sucre OCM

2005/0117(COD) - 22/06/2005 - Document annexé à la procédure

FICHE D'IMPACT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Pour connaître le contexte de cette problématique, se reporter au résumé du document de base de la Commission COM(2005)0266 du 22 juin 2005 établissant des mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du Protocole sur le sucre touchés par la réforme de l'UE dans le secteur du sucre.

1- OPTION POLITIQUES ET IMPACTS : La Commission ont examiné 3 options politiques :

1.1- Option 1: aucune mesure d'aide pour accompagner le processus d'ajustement des pays signataires du Protocole sur le sucre : dans cette hypothèse, ces pays ressentiraient pleinement les impacts économiques, sociaux et environnementaux, à moins qu'ils puissent mettre en oeuvre des mesures d'atténuation grâce à des ressources alternatives (ce qui est probablement difficile en raison de la disparition de ressources financières suite à la réforme). De la même façon, cela serait peu cohérent au regard de l'engagement politique de la Communauté vis-à-vis des pays ACP de réduire la pauvreté et de mieux intégrer les pays en voie de développement dans le commerce mondial.

1.2- Option 2: mesures commerciales : la politique commerciale est un outil important pour stimuler la croissance économique des pays en développement, et peut avoir un impact positif en matière de développement durable et de réduction de la pauvreté. La Commission s'est engagée à utiliser ces mesures pour aider à la mise en oeuvre du processus d'ajustement des pays signataires du Protocole sur le sucre principalement par la négociation d'Accords de Partenariat Economique (APE) avec les pays ACP. Le processus des APE peut être utilisé pour améliorer les perspectives du secteur du sucre dans certaines régions ACP, particulièrement dans celles où la consommation croît. Il offre également des possibilités d'amélioration de l'environnement commercial pour d'autres produits et peut ainsi promouvoir un climat politique favorisant la diversification verticale et horizontale. En ce qui concerne plus spécifiquement l'accès du sucre des pays ACP au marché de l'UE, la Commission considère que le Protocole sur le sucre devrait être intégré dans les APE de telle sorte que cela ne compromette pas l'engagement de l'UE vis-à-vis des Pays les moins avancés (PMA) d'accorder un accès complet au marché pour le sucre à partir de 2009 et d'assurer ainsi une compatibilité complète avec les règles de l'OMC. Des mesures commerciales pourraient contribuer à atténuer les impacts de la réforme du régime du sucre, mais seulement pour certains pays signataires du Protocole, et pour certaines dimensions de ces impacts. Elles devraient être ainsi utilisées comme un complément à l'aide au développement et seraient établies dans le cadre des négociations des APE.

1.3- Option 3: aide au développement pour accompagner le processus d'ajustement exigé dans les pays du Protocole sur le sucre : outre les mesures commerciales, et afin de soutenir le processus d'ajustement dans les pays ACP touchés par la réforme, un programme d'aide au développement pourrait être établi. Comme les impacts de la réforme pourraient affecter une série relativement large de paramètres sociaux, économiques et environnementaux, et puisque les situations des pays signataires du protocole sont très diverses, un tel système d'aide devrait couvrir de nombreux secteurs, y compris les mesures visant à :

- améliorer la compétitivité du secteur du sucre, là où cela correspond à un processus durable,
- promouvoir la diversification de zones dépendantes du sucre,
- répondre à des besoins plus larges d'adaptation.

CONCLUSION : La Commission a sélectionné une combinaison des options 2 et 3.

IMPACTS : les impacts présentés ci-après exposent les effets de la réforme du régime CE du sucre.

Sur la compétitivité : selon le scénario de la baisse des prix, les industries d'un nombre important de pays signataires du Protocole pourraient couvrir leurs coûts d'exploitation mais plus leurs coûts globaux. À moyen terme, les moins concurrentiels d'entre eux ne pourront plus exporter de façon rentable vers le marché européen. La modernisation de l'industrie dans certains pays (en cours pour plusieurs d'entre eux) sera un facteur critique pour leur niveau de compétitivité. Pour ces pays, les différences relativement faibles de niveau des prix de l'UE peuvent ne pas avoir un impact linéaire sur leurs industries. Toute perte supplémentaire de recettes est particulièrement sensible pour ces industries et les place dans une position vulnérable. Les industries des pays signataires du Protocole bénéficiant des plus faibles coûts de production seront en mesure de continuer à tirer profit de leur accès au marché européen, même sous le scénario d'une baisse des prix ;

Sur les exportations de sucre vers l'UE : pour les pays les moins concurrentiels, la réduction des prix envisagée peut vraisemblablement aboutir à la cessation de leurs exportations de sucre vers l'UE. Pour le groupe de pays hors PMA, avec des niveaux plus élevés de compétitivité, les options "statu quo" et "baisse des prix" ont un impact équivalent sur les volumes d'exportation, en raison de l'hypothèse des quotas fixés par le Protocole. Ils pourraient légèrement augmenter leurs volumes d'exportation (comparés avec ceux d'aujourd'hui), en raison de la réattribution des quotas du Protocole suite aux déficits probables des pays les moins concurrentiels. Pour le groupe des PMA les plus concurrentiels, profitant d'un accès libre au marché, la différence de prix entre les options "statu quo" et "baisse des prix" auraient un impact marqué sur leurs volumes d'exportation qui augmenteraient. Les pays qui pourraient être conduits à mettre un terme à leurs exportations vers l'Europe subiraient une perte totale de revenus.

Impacts économiques : le sucre est une source importante de revenus en devises pour beaucoup de pays signataires du Protocole. La perte attendue de rentrées en devises suite à la réforme aura un impact négatif sur leurs balances des paiements, particulièrement dans les pays où la dette est une question sensible. Pour les pays dont le secteur du sucre dépend largement du marché de l'UE (par exemple l'Île Maurice ou Saint Kitts) et qui pèse fortement dans l'économie (Guyane et Swaziland), la réforme pourrait toucher leur situation macroéconomique.

Impact social : la réorganisation attendue de l'industrie suite à la réforme du sucre aura un impact important en terme d'emploi et touchera différentes catégories de main-d'œuvre : ouvriers, travailleurs permanents et temporaires dans les plantations, engagés directement ou indirectement, cultivateurs indépendants de canne à sucre et emplois indirectement liés à l'économie de sucre. Leur importance relative variera sensiblement entre les pays signataires du Protocole, selon leurs structures de production (essentiellement 2 grands types: Caraïbes & Afrique).

Impact environnemental: comme toute chaîne agricole, la production de sucre, soit par les opérations de production industrielle ou par la culture de la canne, est liée à un certain nombre d'impacts environnementaux, à la fois négatifs (consommation d'eau et altération de la qualité de l'eau, diminution de la biodiversité, épuisement du sol, etc.), et positifs (occupation du sol et contrôle de l'érosion, production d'énergie renouvelable, etc.). Dans les pays où les plantations de canne représentent une part importante de l'utilisation des surfaces agricoles (par exemple: Île Maurice, Barbade, Fidji ou Belize), la réorganisation de l'industrie suite à la réforme pourrait avoir des impacts significatifs sur ces paramètres environnementaux, particulièrement si des changements potentiels dans l'utilisation des terres n'ont pas lieu dans le cadre d'un processus programmé.

2- SUIVI : la proposition couvre l'année 2006, mais le programme d'aide aux pays signataires du Protocole sur le sucre devrait continuer ensuite sous l'Instrument de coopération au développement et de coopération économique pour une période supplémentaire de 7 ans. Pendant la première année, la plupart des pays devraient pouvoir entreprendre des actions prioritaires avec l'aide de la CE. Dans certains cas, une aide pourrait être demandée pour l'adaptation des pays au nouveau régime.

En ce qui concerne le programme d'aide de 8 années, une évaluation à mi-parcours pourra conduire, le cas échéant, à des propositions pour l'adaptation du programme. La pertinence des indicateurs à utiliser dans le cadre de cette évaluation variera selon les pays, en fonction de la stratégie adoptée. Les recettes globales d'exportation, le PIB et le chômage dans les zones cibles, ainsi que l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre pourront servir d'indicateurs communs.