

Politique agricole commune (PAC): soutien aux producteurs dans le secteur du sucre

2005/0119(CNS) - 22/06/2005

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)0263 du 22 juin 2005 modifiant le règlement 1782/2003/CE établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

Note : le présent document se réfère à un paquet de 3 propositions de la Commission visant respectivement à :

- accorder un régime de soutien en faveur des agriculteurs;
- réformer le régime communautaire du sucre (se reporter au résumé correspondant de la procédure CNS/2005/0118);
- restructurer l'industrie sucrière communautaire (se reporter au résumé de la procédure CNS/2005/0120).

1- OPTIONS POLITIQUES ET IMPACTS : la Commission a considéré initialement 3 orientations politiques potentielles pour le régime communautaire du sucre, qui ont été analysées dans l'analyse d'impact de septembre 2003, prenant en considération, d'une part, les contraintes internes et externes pesant sur le secteur et, d'autre part, le conflit qui se déroulait à l'OMC. Cette analyse d'impact intègre les nouveaux éléments d'information recueillis depuis la publication de l'analyse d'impact initiale.

1.1- Option 1: aucune réforme : les conséquences d'une prolongation du régime actuel au-delà de 2006 ont été évaluées comme une référence possible pour des scénarii alternatifs. Cette option consiste à garder intacte l'actuelle OCM du sucre, basée sur des quotas flexibles qui maintiennent l'équilibre du marché par le mécanisme d'ajustement des quotas et le prix d'intervention. Le marché de l'UE serait ouvert à l'importation de quantités dépendantes des divers engagements internationaux déjà convenus ou à venir.

1.2- Option 2: réduction de prix: la seconde option évaluée consistait en une réduction du prix à l'intérieur de l'UE. Une fois que les importations et les niveaux de production seraient stabilisés, les quotas de production seraient éliminés et le prix au sein du marché intérieur pourrait s'ajuster sur le prix de ces importations. Pour atténuer les effets de la réduction du prix du sucre dans l'UE, ce scénario a également envisagé la possibilité d'introduire le régime de paiement unique dans le secteur du sucre, en conformité avec la réforme de la PAC de juin 2003.

La proposition de juin 2005 demeure fondée sur l'option "réduction de prix" avec ajustement des quotas et comprend les éléments suivants: régime communautaire du sucre prolongé jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2014-2015 sans révision des niveaux de prix ni des quotas en 2008; réduction significative (39%) du prix institutionnel communautaire, déduction faite du montant de restructuration, afin d'assurer un équilibre durable du marché communautaire en conformité avec les engagements internationaux de l'UE.

1.3- Option 3: libéralisation totale du régime actuel : cela impliquerait d'une part la suppression du prix de soutien institutionnel du sucre communautaire et l'abandon du régime des quotas.

Dans sa communication de juillet 2004, la Commission a rejeté deux des trois options. L'option "aucune réforme" a été jugée non défendable à moyen terme tandis que l'option "libéralisation totale" était considérée comme déséquilibrée, en termes d'impact sur les producteurs de l'UE et les partenaires commerciaux, en ce sens qu'elle n'offrait pas des perspectives réalistes pour leur futur à long terme.

CONCLUSION: la Commission a donc conclu que l'option 2 offrait la meilleure solution parmi les trois options possibles. Si la proposition est adoptée sans modification, les éléments suivants seront mis en œuvre : réduction de 39% sur 2 ans du prix institutionnel communautaire ; financement de 60% des pertes de revenu estimées résultant de cette réduction de 39% du prix institutionnel par les budgets nationaux en faveur des paiements directs aux agriculteurs de chaque État membre ; maintien jusqu'à la fin de la campagne 2014- 2015 du régime des quotas applicable au sucre.

IMPACT : si l'on commence l'analyse par les acteurs situés à l'extrémité de la chaîne alimentaire, on s'attend à ce que des baisses de prix bénéficient aux consommateurs mais, en raison de la faible élasticité du prix du sucre, l'impact sur la consommation de sucre devrait être très limité. L'impact le plus important en terme de santé ne serait pas sur le niveau de consommation global mais plutôt sur la prise d'édulcorants. Puisque le sucre représente un élément important pour l'industrie agroalimentaire, les prix plus bas du sucre signifieraient qu'elle profiterait d'une diminution de ses coûts variables. Dans l'industrie de l'amidon, la production d'isoglucose devrait demeurer concurrentielle au regard du niveau des prix envisagés par la proposition de Règlement. Pour ce qui concerne les producteurs de sirop d'inuline, les moins concurrentiels d'entre eux apprécieraient probablement de tirer profit du régime de restructuration.

Les raffineries de sucre auront accès à une plus grande offre et à des prix inférieurs, alors que pendant la période de transition leurs besoins d'approvisionnement seront assurés par l'accès privilégié au mécanisme de «besoin d'approvisionnement traditionnel».

En ce qui concerne les pays ACP, toute option comportant une baisse des prix affectera les pays bénéficiant du protocole sur le sucre en réduisant le revenu tiré des exportations vers la Communauté. Reconnaissant le besoin d'un ajustement suite à la réforme, la Commission a lancé un dialogue avec les pays ACP sur la base d'un plan d'action afin de définir des mesures d'accompagnement appropriées couvrant à la fois le développement et le commerce.

Les Pays les Moins Avancés (PMA) tirent profit de l'initiative "Tout sauf les armes (EBA)" qui supprime les quotas et les taxes pour tous les produits - à l'exception des armes - exportés vers l'UE, avec une période de transition pour le sucre, qui devrait être entièrement mise en application à compter de la campagne 2009/10.

La rentabilité future du secteur communautaire de la transformation de la betterave sucrière dépendra de la possibilité ou non qu'auront les industriels à maintenir leurs marges positives en réduisant les coûts de transformation par tonne ou en réduisant les coûts des matières premières. Pour les planteurs communautaires de betteraves sucrières, la maximisation future du bénéfice dépendra de la possibilité ou non qu'auront les agriculteurs de réduire leurs coûts par tonne ou de commuter leur production de la betterave à sucre vers une culture alternative, dans l'hypothèse où la marge par hectare de betteraves à sucre chuterait au-dessous de celle des cultures alternatives.

L'impact sur l'emploi dans l'agriculture sera beaucoup moins accentué que dans l'industrie de transformation. Les réductions de niveau d'emploi dans les exploitations agricoles viendront principalement du remplacement de la production de betteraves par des cultures alternatives à moins forte intensité de main-d'œuvre.

Si l'on évalue l'impact spécifique de la réduction de prix proposée, basée sur des évaluations de la rentabilité combinée de l'industrie (planteurs & industriels), les États membres producteurs de sucre dans l'UE se répartissent dans trois groupes, selon leur niveau de coûts comparé au nouveau prix du sucre (386 €/t) :

- États membres où la production de sucre est susceptible d'être réduite de façon drastique ou même éliminée : Grèce, Irlande, Italie, Portugal ;
- États membres dans la zone frontière : République Tchèque, Espagne, Danemark, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Slovaquie, Slovénie et Finlande. Dans ces pays, la production est susceptible d'être maintenue mais à un niveau sensiblement plus bas ;
- États membres où la diminution de la production de sucre sera limitée. Il est même probable que la production globale ne diminue pas dans certains pays : Autriche, Belgique, France, Allemagne, Pays Bas, Pologne, Suède et Royaume-Uni.

2- SUIVI : afin d'assurer une bonne gouvernance et de contrôler la gestion de l'OCM dans le secteur du sucre, la Commission suivra particulièrement certains aspects du secteur communautaire du sucre dans la période prévue de réforme (2006-2013) :

- évolution de l'économie de marché du sucre (production, importations, exportations et consommation, tendances des prix communautaires et mondiaux);
- développement des structures communautaires de production de sucre (exploitations agricoles, usines productrices de sucre, raffineries) ;
- intégration des producteurs de betteraves sucrières dans le processus de réforme de la PAC de 2003, en particulier leur inclusion dans le régime de paiement unique.