



N° 2631

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 08 novembre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 2603) DE M. JEAN-MARIE
SERMIER, RAPPORTEUR DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur la*
réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du
sucre (COM [2005] 263 final / E 2916),

PAR M. JEAN-LOUIS CHRIST,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DU SUCRE ACTUELLE DOIT ÊTRE RÉFORMÉE	7
A.— L'ARTICULATION GÉNÉRALE ACTUELLE DE L'OCM SUCRE.....	7
B.— LES ÉLÉMENTS RENDANT NÉCESSAIRES UNE RÉFORME.....	7
1. L'incompatibilité de l'OCM sucre avec les règles multilatérales en vigueur.....	7
2. Les conséquences de l'initiative « tout sauf les armes ».....	9
3. Les perspectives d'évolution du cadre multilatéral.....	10
II.— LA PROPOSITION DE RÉFORME DE LA COMMISSION	11
1. La baisse du prix interne.....	11
2. La gestion des quantités de production.....	11
3. Les mesures d'accompagnement.....	12
4. Le financement de la réforme.....	13
5. Le volet externe de la réforme.....	13
III.— LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE	14
EXAMEN EN COMMISSION	21
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	23

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de sa réunion du mercredi 19 octobre, la délégation pour l'Union européenne a adopté, sur le rapport de M. Jean-Louis Sermier, la proposition de résolution n° 2603 sur la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

Cette proposition de résolution porte sur des propositions d'actes communautaires¹ qui ont vocation à être examinées lors du conseil agricole du 24 novembre prochain. Son adoption est donc urgente pour que la position de notre Assemblée puisse être relayée à cette occasion par le Gouvernement.

Le présent rapport rappelle les principes généraux de fonctionnement actuel de l'OCM du sucre, les éléments qui rendent nécessaires sa réforme et les grandes articulations de la réforme proposée par la Commission.

Il présente ensuite la proposition de résolution présentée par la délégation pour l'Union européenne. Celle-ci a été adoptée, amendée, par la Commission des affaires économiques.

La plupart de ces amendements sont de forme. La Commission des affaires économiques partage, en effet, pour l'essentiel, la position exprimée par la délégation pour l'Union européenne. Comme celle-ci, elle estime donc que les principes fondamentaux de la réforme sont acceptables s'agissant du volet interne sous réserve de quelques ajustements techniques mais que le volet externe de la réforme doit, lui, être complété.

¹ *La proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ; la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien en faveur des agriculteurs et la proposition de règlement du Conseil établissant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière dans la Communauté européenne et modifiant le règlement (CE) n° 1258/1999 relatif au financement de la politique agricole commune (COM (2005) 263 final du 22 juin 2005 / n° E 2916)*

La Commission des affaires économiques ne partage toutefois pas pleinement, sur ce point, la position proposée par la délégation pour l'Union européenne. A la différence de cette dernière, elle n'estime, en effet, ni réaliste, ni opportun de demander une renégociation des accords commerciaux multilatéraux pour rétablir la possibilité pour l'Union européenne d'exporter, en sus des quantités autorisées en l'état, une quantité de sucre équivalente à celle importée depuis les pays d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Inde.

En revanche, comme la délégation pour l'Union européenne, la Commission des affaires économiques juge très importants les risques d'importations frauduleuses transitant par un pays sur les exportations duquel l'Union européenne ne prélève pas de droits de douane, soit qu'il s'agisse d'un des pays les moins avancés en application de l'initiative « tout sauf les armes » soit qu'il s'agisse d'un autre pays avec lequel l'Union européenne a conclu un accord préférentiel. Il convient donc de prévoir des mesures efficaces pour prévenir ce risque, ce qui n'est pas le cas en l'état des propositions de la Commission européenne.

De même, la Commission des affaires économiques partage pleinement les inquiétudes exprimées par la proposition de résolution déposée par la délégation pour l'Union européenne s'agissant des conséquences de la négociation commerciale multilatérale en cours sur la réforme de l'OCM du sucre.

Les nouvelles propositions rendues publiques au nom de l'Union européenne, le 28 octobre dernier, par le Commissaire européen en charge du commerce extérieur n'ont pas été de nature à apaiser ces craintes.

La Commission des affaires économiques a donc complété la proposition de résolution pour souligner plus vigoureusement la nécessité de préserver la cohérence entre la réforme de l'OCM du sucre, d'une part, et les négociations commerciales multilatérales, d'autre part. L'OCM du sucre ne peut, en effet, maintenir les niveaux de prix interne envisagés que si le niveau des droits de douane reste suffisant pour couvrir la différence entre ces prix internes et le cours mondial c'est-à-dire si, dans ce domaine comme dans d'autres, la préférence communautaire, fondement de la politique agricole commune, est effectivement préservée.

I.— L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES DU SUCRE ACTUELLE DOIT ETRE REFORMEE

L'organisation commune des marchés du sucre, qui n'a pas fondamentalement évoluée depuis 1968, n'est plus compatible avec les disciplines que s'est imposée l'Union européenne dans le cadre multilatéral.

A.— L'ARTICULATION GENERALE ACTUELLE DE L'OCM SUCRE

L'organisation commune des marchés du sucre repose sur des prix garantis (un prix d'intervention d'achat du sucre et un prix minimal d'achat de la betterave sucrière) et sur une régulation des quantités par un système de quotas.

On distingue le quota « A », destiné à l'approvisionnement du marché intérieur, et le quota « B », qui est destiné à l'exportation et pour lequel des restitutions (c'est-à-dire des subventions à l'exportation) sont attribuées.

La production au-delà de ces quotas est possible mais sans soutien. Cet excédent est appelé « sucre C ». La production de sucre C atteint, en moyenne, 3 millions de tonnes, soit environ 20 % de la production sous quotas.

Des droits de douane, l'un fixe et l'autre variable entrant en vigueur en cas de forte variation à la baisse du prix mondial, assurent la protection du marché intérieur.

Toutefois, 18 pays bénéficiant du Protocole sucre annexé à l'Accord de Cotonou ainsi que l'Inde peuvent exporter du sucre vers l'Union européenne en franchise de droits de douane. Les quantités concernées sont limitées mais apportent un revenu significatif à ces pays car leur prix de vente, qui est le prix communautaire, est nettement plus élevé que le cours mondial.

B.— LES ELEMENTS RENDANT NECESSAIRES UNE REFORME

Deux éléments principaux font que l'OCM actuelle doit être réformée. Le premier est qu'elle est désormais clairement incompatible avec les engagements pris par l'Union européenne dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. Le second résulte des conséquences d'une initiative générale prise par l'Union européenne en faveur des pays les moins avancés (PMA) dite l'initiative « tout sauf les armes ».

1. L'incompatibilité de l'OCM sucre avec les règles multilatérales en vigueur

Comme cela a été rappelé, l'Union européenne subventionne ses exportations de sucre B et exporte, en outre, du sucre C.

Dans le cadre de l'accord sur l'agriculture annexé à l'acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, conclu à Marrakech en 1994, les Etats membres se sont notamment engagés :

- à réduire leurs subventions à l'exportation (article 9.1) et
- à faire la transparence sur celles-ci en s'interdisant d'accorder des subventions à l'exportation excédant des niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités figurant sur une liste remise à l'OMC (article 3.3).

Dans ce cadre, l'Union européenne a pris l'engagement de réduire de 21 %, à 1,273 millions de tonnes par an, ses exportations de sucre subventionnées avec des restitutions. Il était précisé dans l'engagement européen, sous la forme d'une note de bas de page, que ces quantités étaient définies « *à l'exclusion des exportations de sucre provenant des pays ACP et d'Inde, concernant lesquelles la Communauté n'a pas pris d'engagements de réduction* ». La même note ajoutait que la « *moyenne des exportations sur la période allant de 1986 à 1990 s'est élevée à 1,6 million de tonnes* ».

Sur cette base, l'Union européenne estimait qu'elle était en droit de subventionner des exportations de sucre de 1,273 millions de tonnes par an ainsi que des exportations correspondant à la quantité importée en franchise de droits de douane dans l'Union en provenance des pays ACP et d'Inde, soit 1,6 millions de tonnes par an. L'Union européenne a, par ailleurs, continué à exporter, sans restitutions, du sucre C.

L'Australie, le Brésil et la Thaïlande ont contesté ces pratiques auprès de l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce. Le groupe spécial (« panel ») de l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce puis l'organe d'appel ont largement donné raison aux plaignants sur deux points fondamentaux.

En premier lieu, l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce a estimé que l'Union européenne ne pouvait subventionner des exportations au-delà de la quantité de 1,273 millions de tonnes par an. Il a estimé que la note de page précédemment évoquée :

- n'évoque, en tout état de cause, que des « *exportations de sucre provenant des pays ACP et d'Inde* » et non, comme le soutenait l'Union européenne, des exportations d'une quantité équivalente à celles importées en provenance des pays ACP et Inde,

- qu'elle ne constitue pas un engagement de réduction des subventions à ces exportations dans la mesure où elle ne comprend pas d'engagements en matière de dépenses budgétaires (comme le prévoit l'article 3.3 de l'accord),

– qu'en conséquence, elle n'est pas conforme avec l'obligation de réduction de ces subventions découlant de l'article 9.1.

En second lieu, l'organe de règlement des différends a considéré que les exportations de sucre C, bien que ne percevant pas de restitutions communautaires, bénéficiaient néanmoins de subventions à l'exportation au sens de l'accord sur l'agriculture de 1994 dans la mesure où leurs producteurs tiraient profit du revenu assuré à leur production bénéficiant de quotas (sucres A et B) pour vendre ce sucre C à un prix inférieur à leurs coûts de production totaux. Il a donc été considéré que les niveaux de prix assurés par l'OCM permettaient, en quelque sorte, un subventionnement indirect des exportations de sucre C.

Il résulte de cette décision :

– que les exportations subventionnées doivent fortement diminuer par rapport à leur niveau actuel (l'arrêt de la prise en compte des quantités équivalentes au sucre importé des pays ACP et d'Inde conduisant à une réduction d'environ 60 % des volumes subventionnables à l'export),

– que les exportations sans restitutions ne sont plus possibles tant que le fonctionnement de l'OCM est de nature à ce qu'elles soient considérées comme bénéficiant de subventions croisées.

Il convient de noter qu'il appartient à l'Union européenne de se mettre en conformité avec cette décision avant le 22 mai 2006 conformément à l'arbitrage entre les plaignants et l'Union européenne rendu le 28 octobre dernier en application du mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends au sein de l'organisation mondiale du commerce.

2. Les conséquences de l'initiative « tout sauf les armes »

En 2001, l'Union européenne a décidé d'accorder un libre accès au marché communautaire, en franchise de droits et contingents, à tous les produits originaires des pays les moins avancés, à l'exception des armes et munitions, par le règlement (CE) n° 416/2001 du Conseil du 28 février 2001 modifiant le règlement (CE) n° 2820/98 portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er juillet 1999 au 31 décembre 2001, afin d'étendre aux produits originaires des pays les moins développés la franchise des droits de douane sans aucune limitation quantitative.

Seuls trois produits sensibles (le sucre, la banane fraîche et le riz) sont soumis à un régime dérogatoire. Pour le sucre, la libéralisation complète s'effectuera entre le 1^{er} juillet 2006 et le 1^{er} juillet 2009, en réduisant progressivement le tarif douanier commun jusqu'au droit zéro.

Cette évolution pose une difficulté majeure du fait des risques de détournement par des opérateurs prêts à faire transiter du sucre en réalité produits hors d'un PMA par ce pays.

Il convient de rappeler, tout d'abord, que l'Union européenne considère que du sucre est produit dans un pays y compris lorsqu'il n'y est que raffiné. En outre, tant que le prix interne à l'Union est supérieur au prix mondial, les producteurs des PMA ont intérêt à vendre la totalité de leur production à l'Union européenne tout en s'approvisionnant sur le marché mondial pour satisfaire leurs consommateurs domestiques.

Enfin, en complément de ces deux éléments qui ne sont pas, en l'état, contraires à la lettre des règles en vigueur, des risques de fraude pure et simple existent également. M. Jean-Marie Sermier rappelle ainsi à juste titre, dans son rapport d'information pour la délégation pour l'Union européenne n° 2602 du 19 octobre 2005, le précédent révélateur de l'abaissement des droits de douane sur le sucre en provenance des Balkans fin 2001 qui a conduit à ce que les exportations vers l'Union européenne des pays de cette région, nulles en 1999, atteignent 270 000 tonnes en 2003 avec de nombreuses fraudes avérées sur les règles d'origine (y compris la réexportation vers l'Union européenne de sucre C achetée en son sein).

En tout état de cause, et indépendamment même de ces risques de dérive, il est clair que des quantités supérieures de sucre arriveront sur le marché intérieur en application de cette initiative.

3. Les perspectives d'évolution du cadre multilatéral

Le 1^{er} août 2004, les membres de l'OMC adoptaient, à Genève, un «accord cadre» sur les objectifs du Cycle de Doha incluant la suppression des subventions aux exportations. Au terme de la réunion de Gleneagles, le communiqué commun des chefs d'Etat et de gouvernement des pays du G8 a réitéré la volonté d'«éliminer toutes les formes de subvention à l'exportation».

Le 28 octobre dernier, le commissaire européen au commerce extérieur, M. Peter Mandelson, a présenté, au nom de l'Union européenne, de nouvelles propositions concernant le volet agricole et les autres volets des discussions commerciales du cycle de Doha.

Ces propositions comprennent :

- l'élimination totale de toutes les subventions européennes à l'export à condition que les autres partenaires en fassent de même,
- une forte réduction des droits de douane, réduction atteignant 60 % pour les droits de douane les plus élevées et aboutissant, pour les pays développés, à un droit maximal de 100 %

L'aboutissement des négociations n'est toutefois pas acquis et le contenu de l'éventuel accord reste donc évidemment incertain. En tout état de cause, il convient de préparer le marché européen du sucre à ces évolutions possibles.

II.— LA PROPOSITION DE REFORME DE LA COMMISSION

La Commission européenne a communiqué au Conseil une proposition de réforme de l'OCM du sucre qui comprend trois instruments juridiques :

– la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ;

– la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien en faveur des agriculteurs et

– la proposition de règlement du Conseil établissant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière dans la Communauté européenne et modifiant le règlement (CE) n° 1258/1999 relatif au financement de la politique agricole commune.

En application de l'article 88-4 de la Constitution, ces trois propositions ont été transmises au Parlement et constituent, ensemble, le document E 2916.

La philosophie générale de la réforme proposée consiste à accroître la compétitivité de la production européenne en restructurant le secteur et à accompagner cette restriction pour en limiter les conséquences néfastes.

1. La baisse du prix interne

La Commission prévoit la suppression du mécanisme d'intervention et du prix d'intervention du sucre, remplacés par un **prix de référence**. Ce prix de référence sera de 39 % inférieur aux prix d'intervention actuels, niveau limitant le différentiel entre le prix interne et le prix mondial du sucre.

Un **prix minimum de la betterave sucrière** (qui s'impose aux entreprises sucrières acheteuses) est, par ailleurs, maintenu mais diminué, en deux ans, de 42,6 %. Un **accord interprofessionnel pourra prévoir une baisse supplémentaire**, au plus de 10 %, de ce prix minimum.

2. La gestion des quantités de production

La réforme suppose une restructuration de la production. Il est prévu de faire reposer celle-ci sur le volontariat en créant un mécanisme d'incitation grâce à un **fonds de restructuration**, relevant du FEOGA Garantie.

Ce Fonds attribuera une **aide aux sucreries cessant leur activité** à proportion des quantités de quotas auxquelles elles renonceront. Le montant de l'aide à la restructuration sera fixé à 730 euros par tonne de quota libéré pour la campagne 2006/2007. Elle passera à 625 euros par tonne de quota libéré pour 2007/2008, à 530 euros par tonne pour 2008/2009 et à 420 euros par tonne pour 2009/2010.

Le Fonds attribuera également un **paiement supplémentaire compensatoire** en faveur des planteurs contraints d'abandonner leur production en raison de la fermeture, au cours de la campagne 2006/2007, de l'établissement dans lequel ils détiennent des droits de livraison de betteraves sucrières.

La Commission ne propose **pas de réduction obligatoire des quotas** au cours de la période de restructuration. Au contraire, il est prévu de répartir un **quota supplémentaire d'un million de tonnes de sucre au profit des producteurs de sucre C**, cette quantité supplémentaire constituant pour eux un débouché au sein du marché intérieur se substituant aux possibilités d'exportation existantes. Toutefois, la réforme prévoit que **la Commission pourra procéder, en 2010, à une réduction des quotas existants en cas d'échec de la restructuration**, cette réduction devant être linéaire c'est-à-dire appliquée, dans les mêmes proportions, à tous les quotas.

Sauf si elle est destinée à certains usages industriels, stockée en vue du report sur la campagne suivante au titre du quota applicable pour celle-ci ou utilisé pour l'approvisionnement des régions ultrapériphériques, la production en dehors du quota, soit l'actuel sucre C, sera soumise à un prélèvement dit **prélèvement sur l'excédent** qui a vocation à dissuader l'accumulation des excédents. Le **stockage privé** par les détenteurs de quotas pourra faire l'objet d'une aide si le prix communautaire est inférieur au prix de référence.

En outre, il est proposé de donner à la Commission **la faculté de retirer du marché** jusqu'au début de la campagne suivante une proportion, identique pour tous les Etats membres, de la production sous quota. Les quantités ainsi retirées seront stockées par les détenteurs de quotas et à leurs frais. Elles seront, en principe, considérées comme produites au cours de la campagne suivante et sur le quota de celle-ci mais la Commission pourra également décider de considérer qu'elles correspondent à un quota de production supplémentaire exceptionnel.

3. Les mesures d'accompagnement

La Commission propose d'octroyer des **paiements directs aux agriculteurs** ayant produit des betteraves sucrières sous quota au cours de la période 2000-2002. Ces aides seront attribuées dans la limite d'une enveloppe nationale calculée pour correspondre à **60 % de la perte de revenu estimée** résultant de la réduction du prix institutionnel, calculée en multipliant la quantité de production sous quota de chaque Etat par la diminution proposée du prix minimal de la betterave.

S'agissant des **régions ultrapériphériques**, dont les départements et territoires ultramarins, il est proposé de prendre en compte leurs handicaps structurels par l'attribution d'un montant supplémentaire d'aide correspondant aux mesures actuelles dites d'**aide à l'écoulement**. Il s'agit d'une aide d'un montant de 66 euros par tonne qui prend en charge le transport de la canne des régions de production vers les ports européens.

En outre, il est proposé de prévoir une **enveloppe spécifique aux paiements compensatoires** des producteurs des régions ultrapériphériques et de ne pas inclure, dans ces régions, ces aides dans le système de paiement unique.

4. Le financement de la réforme

La Commission propose de financer la réforme d'une part par l'institution d'un « *montant temporaire* » finançant le fonds de restructuration et, d'autre part, par la création d'une taxe à la production.

Le **montant temporaire** finançant le fonds de restructuration sera dû par les détenteurs de quotas, à proportion de leurs quantités de quotas. Il sera dégressif et fixé à 126,4 euros par tonne de quota pour la campagne 2006/2007, de 91 euros par tonne de quota pour la campagne 2007/2008 et de 64,5 euros par tonne de quota pour la campagne 2008/2009. Les producteurs des régions ultrapériphériques seront exonérés du paiement de ce montant.

Il est, en outre, proposé d'établir une **taxe à la production**, due à partir de la campagne 2007/2008, et d'un montant de 12 euros par tonne sous quota. Il est prévu d'autoriser les sucreries à exiger des producteurs de betteraves ou de cannes à sucre la prise en charge de la moitié de cette taxe. Cette taxe se substitue à l'actuelle cotisation à la production qui finance les restitutions.

Enfin, il convient de noter que les quotas supplémentaires attribués aux entreprises auparavant productrices de sucre C feront l'objet d'un prélèvement unique dit « *montant unique* », perçu par tonne de quota alloué et égal au montant de l'aide à la restructuration applicable durant la campagne 2006/2007 (soit 730 euros).

5. Le volet externe de la réforme

La réforme ne modifie pas substantiellement les règles applicables aux importations de sucre dont l'évolution est liée aux négociations multilatérales en cours. Il est donc proposé, en l'état, de maintenir un droit de douane ainsi qu'éventuellement, un droit additionnel en cas d'écart entre le prix des importations et un prix communiqué à l'Organisation mondiale du commerce dit prix de déclenchement.

Le dispositif spécifique aux importations en provenance des pays ACP et de l'Inde est également maintenu. Toutefois, le prix garanti auquel sont achetées ces importations a vocation à diminuer avec le prix interne communautaire. L'Union européenne financera donc des mesures d'accompagnement en faveur de ces pays à hauteur de 40 millions d'euros en 2006.

S'agissant des exportations, la réforme ne préjuge pas non plus de l'évolution des négociations multilatérales. Des restitutions couvrant la différence

entre les cours mondiaux et les cours communautaires restent possibles mais dans les limites découlant des accords multilatéraux.

Également sous réserve des accords multilatéraux, il est prévu que la Commission puisse prendre des mesures de sauvegarde en cas de perturbation grave du marché et qu'elle gère les éventuels contingents tarifaires.

III.— LA PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTEE PAR LA DELEGATION POUR L'UNION EUROPEENNE

La proposition de résolution déposée sur le bureau de l'Assemblée par la délégation pour l'Union européenne le 19 octobre comprend un article unique.

Celui-ci comprend tout d'abord les **visas** de la résolution qui sont classiquement l'article 88-4 de la Constitution (*deuxième alinéa*) et les propositions de réforme de la Commission réunies dans le document E 2916 (*troisième alinéa*).

Le premier **considérant** comprend les quatrième à huitième alinéas. Le *quatrième alinéa* prend acte de la nécessité d'une réforme au vu de « chocs extérieurs » énumérés dans les alinéas suivants.

Le *cinquième alinéa* dispose que le premier de ces chocs serait l'ouverture du marché communautaire au sucre provenant des pays les moins avancés en application de l'initiative « Tout sauf les armes » qui n'est toutefois pas directement citée.

Le *sixième alinéa* estime que le second de ces chocs est la mise en œuvre des conclusions « du « panel sucre » de l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce ayant condamné certains aspects du régime européen d'exportations de sucre.

Cette rédaction est sans doute perfectible. En outre, il est désormais possible de préciser le délai dans lequel cette mise en conformité sera nécessaire compte tenu de la décision d'arbitrage rendue le 28 octobre dernier et précédemment évoquée.

Le *septième alinéa* dispose que le troisième des chocs affectant l'OCM du sucre est « l'impossibilité, à terme, d'exporter, avec ou sans restitutions, du sucre, qui résulte de ce jugement, ainsi que de l'engagement pris par la Conférence ministérielle de l'OMC de Doha d'éliminer toutes les formes de subventions aux exportations ».

Cette rédaction peut être précisée. Au sens strict, la décision de l'organe de règlement des différends de l'OMC ne rend pas impossible les exportations. Elle les interdit avec des restitutions au-delà des quantités notifiées à l'OMC (1,2 millions de tonnes). S'agissant des exportations sans restitutions, elle ne les interdit que dans la mesure où elles bénéficient de subventions croisées du fait des

ventes de sucre sous quota et parce que celles-ci se font à un prix extrêmement rémunérateur. On peut donc penser que ces subventions croisées n'existeraient plus si l'écart entre le prix interne et le prix mondial se résorbait suffisamment.

De même, il est un peu rapide d'évoquer « l'engagement pris par la Conférence ministérielle de l'OMC de Doha d'éliminer toutes les formes de subventions aux exportations ». La déclaration ministérielle adoptée le 14 novembre 2001 lors de la conférence de l'OMC à Doha n'évoque, s'agissant de l'agriculture (point 13), qu'un engagement « à mener des négociations globales visant à (...) des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif » et ce « sans préjuger du résultat des négociations ».

Dans l'accord cadre sur les négociations agricoles conclu le 1^{er} août 2004, la définition « des modalités détaillées assurant l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent pour une date butoir crédible » est devenue explicitement l'objectif de la négociation mais il ne s'agit là encore que d'un objectif de négociation, les membres de l'OMC et notamment l'Union européenne ne pouvant s'engager à supprimer ces subventions sans contreparties de leurs partenaires.

Il convient donc de ne pas préjuger du résultat de négociations multilatérales qui sont difficiles.

Le *huitième alinéa* qui évoque « la baisse des droits de douane protégeant les productions sous OCM, qui sera programmée par le prochain accord agricole multilatéral, issu du cycle de négociations commerciales en cours » peut faire l'objet de la même critique. En outre, et dans la mesure où cet alinéa concerne, comme l'alinéa précédent, l'effet d'un éventuel futur accord commercial multilatéral, il semble souhaitable de les fusionner.

Le deuxième considérant (*neuvième alinéa*) fixe des objectifs généraux à la réforme qui sont de préserver le potentiel de production des acteurs les plus compétitifs en préservant une solidarité forte avec les planteurs, en particulier ceux des régions ultrapériphériques.

Il convient de préciser que cette réforme s'inscrit dans la logique générale de la réforme de la politique agricole commune, décidée lors du Conseil européen de Luxembourg en 2003.

Le troisième considérant (*dixième alinéa*) dispose que « les efforts demandés par la restructuration du secteur sucrier doivent être justement compensés et aboutir à une OCM viable, qui donne, jusqu'en 2013/2014, des perspectives claires aux agriculteurs et aux industriels, ainsi qu'aux producteurs des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) » tandis que le quatrième considérant (*onzième alinéa*) souligne la « faiblesse » du volet externe de la réforme et appelle à ce que celui-ci soit « impérativement amendé ».

Les points 1 et 2 de la position de l'Assemblée concernent la baisse des prix et les quotas.

Le point 1 soutient, en estimant qu'elle améliorera la compétitivité de l'offre européenne et qu'elle réduira le risque d'importations frauduleuses ou spéculatives, la baisse de prix dans les proportions proposées ainsi que le calendrier prévu.

Le point 2 approuve les mesures proposées relatives aux quotas et notamment l'attribution du quota supplémentaire.

Les points 3 à 7 concernent le fonds de restructuration.

Le point 3 salue la création du fonds de restructuration, qui était une demande de la France, en estimant notamment qu'il permettra d'éviter la réduction linéaire des quotas.

Le point 4 demande que l'aide à la restructuration (dont on a rappelé qu'elle diminuait rapidement) soit maintenue pour la campagne 2007/2008 au même niveau que pour la campagne 2006/2007 soit 730 euros par tonne de quota libéré alors que la proposition actuelle de la Commission l'établirait, pour cette campagne, à 625 euros par tonne de quota libéré.

Le point 5 demande que le fonds de restructuration soit « davantage abondé, grâce à une augmentation du prélèvement spécifique, afin de mieux indemniser les planteurs, par un partage de la prime d'abandon entre ces derniers et les industriels, qui pourront ainsi bénéficier d'une aide plus importante, s'ils arrêtent de produire, ou d'une compensation plus élevée de la baisse des prix, s'ils continuent de produire ».

La prime d'abandon ainsi évoquée correspond à l'aide à la restructuration attribuée par le fonds dont la condition est l'abandon de la production. En l'état, il est prévu de réserver le bénéfice de cette aide aux sucreries et non aux planteurs. Sous réserve du paiement supplémentaire spécifique aux planteurs dont le client cesse son activité au cours de la campagne 2006/2007, le fonds n'attribue, en effet, d'aides qu'aux sucreries, la compensation des pertes de revenu des planteurs relevant d'un autre dispositif.

Le rapport d'information de M. Jean-Marie Sermier précise le sens de cet alinéa en indiquant que « la prime d'abandon de quota doit être partagée, selon un pourcentage à fixer dans le règlement, entre les planteurs et les industriels » afin de « financer deux mesures : une prime spécifique pour les planteurs qui arrêteront de cultiver des betteraves, en raison de la fermeture de l'usine avec laquelle ils sont liés par un contrat de livraison ; une compensation plus importante de la baisse des prix pour les autres planteurs, en faisant en sorte que le pourcentage de 60 % ne soit atteint, par exemple, qu'au bout de deux années ».

Si la rédaction retenue semble perfectible, l'objectif affiché par cet alinéa, la meilleure prise en compte des difficultés des planteurs, est tout à fait légitime. Il n'est sans doute pas nécessaire, toutefois, de détailler avec ce niveau de précision les instruments permettant de l'atteindre.

Le point 6 demande que les Etats membres ne puissent s'opposer au processus de restructuration.

Enfin, le point 7 demande que soit laissée ouverte, de manière encadrée, la possibilité de conserver l'outil industriel pour la production d'éthanol, tout en interdisant les reconversions d'usines vers le raffinage.

Les points 8 à 11 concernent les aides compensatoires aux planteurs.

Le point 8 demande que la gestion des enveloppes prévues pour les paiements directs aux planteurs obéisse au principe de subsidiarité et, qu'à ce titre, soit laissé aux Etats membres le soin de décider de verser la compensation sur la base d'un montant unitaire exprimé en euros par hectare ou en euros par tonne et de « recoupler », pour le maintien d'une activité industrielle dans des zones précises, l'aide sur des quantités minimales.

Là encore, il n'est sans doute pas nécessaire d'entrer dans un tel niveau de détail alors, précisément, qu'il s'agit de demander de la souplesse en application du principe de subsidiarité.

Le point 9 demande pour les départements d'outre-mer que, compte tenu de leurs spécificités, reconnues par le traité, leurs handicaps structurels et l'inexistence d'alternatives agricoles viables, les paiements puissent être « recouplés » et que l'aide à l'écoulement soit maintenue dans son montant actuel, à hauteur de 20 millions d'euros.

Il convient de noter que si le maintien de l'aide à l'écoulement est prévu, la Commission ne propose de fixer son montant qu'à 15 millions d'euros alors que cette aide s'est élevée à 19,8 millions d'euros au cours du dernier exercice budgétaire.

Le point 10 demande la suppression de la cotisation à la production en estimant que sa création n'obéit à aucune logique et qu'elle pèse, de manière inéquitable, sur les acteurs de la filière européenne sans frapper les importations de sucre.

Le point 11 demande la suppression de la possibilité d'abaissement, par un accord interprofessionnel, de 10 % au maximum du prix minimal de la betterave.

Les points 12 à 18 concernent le volet externe de la réforme.

Le point 12 demande l'institution de clauses de sauvegarde permettant de rétablir des droits de douane se déclenchant automatiquement soit dès que le prix du marché tombe en dessous du prix de référence, soit lorsque les importations de

sucre vers l'Union européenne depuis les pays les moins avancés dépassent les quantités produites dans ces pays.

Ces deux clauses de sauvegarde n'ont donc pas le même objet. Alors que l'une concerne spécifiquement la lutte contre les importations frauduleuses (c'est-à-dire le transit, par un pays pour lequel l'Union n'applique pas de droits de douane, de sucre produit, en réalité, ailleurs), l'autre est de portée générale et vise à garantir la pérennité de l'équilibre du marché. Les deux points suivants concernent également les possibilités d'importation frauduleuse. Il en est de même, d'ailleurs, du point 16.

Le point 13 recommande, en effet, une modification des règles d'origine des produits afin que le simple raffinage du sucre dans un pays ne soit pas assimilé à sa production par ce pays tandis que le point 14 demande, d'une part, le maintien de la possibilité d'exporter du sucre dans les limites autorisées par les règles multilatérales en vigueur et, d'autre part, la négociation de la prise en compte dans ces limites d'une quantité équivalente à celle importée en provenance des pays ACP.

Il convient donc, en premier lieu, de réorganiser la résolution pour rassembler l'ensemble des points relatifs à la lutte contre les importations frauduleuses.

Il est, en second lieu, souhaitable de prendre en compte le risque de fraudes provenant non seulement d'un PMA mais aussi d'un pays lié par un accord préférentiel avec l'Union, pour tirer les conséquences des fraudes constatées dans les Balkans.

Il faut, en troisième lieu, souligner la nécessité de renforcer les contrôles aux frontières de l'Union dans la mesure où des analyses techniques du sucre importé peuvent permettre d'identifier son origine réelle.

Enfin, il semble préférable de prévoir que la clause de sauvegarde relative aux importations frauduleuses, dont il est proposé qu'elle joue lorsque les importations des PMA excèdent les quantités produites dans ces pays, s'applique pays par pays et non pour l'ensemble des PMA sans quoi, d'une part, pourraient être sanctionnés des pays dont ne proviennent pas d'importations frauduleuses et, d'autre part, l'application effective de la clause deviendrait très aléatoire.

Le point 15 demande que soit permis le recours à l'exportation, sans restitution, du sucre européen sur le marché mondial si le cours mondial de ce produit est supérieur au prix européen.

Le point 16. recommande la négociation de protocoles d'assistance avec les pays ACP et les PMA, destinés à renforcer, avec l'aide de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), leur capacité de surveillance des opérations contournant les règles d'origine.

Le point 17 demande que l'enveloppe destinée à accompagner la diversification des économies des pays ACP affectés par la baisse des prix du sucre soit fixée à 300 millions d'euros et que celle-ci bénéficie non seulement aux industriels, mais aussi aux planteurs et aux récolteurs, dans le but de développer l'agriculture vivrière de nos partenaires.

Enfin, le point 18 rappelle au Commissaire européen en charge du commerce extérieur que son mandat de négociation à l'OMC inclut, conformément aux principes fondateurs de la politique agricole commune, la défense de la préférence communautaire qui, en protégeant nos prix et en contribuant à rendre notre agriculture la plus sûre au monde, garantit notre autosuffisance alimentaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 8 novembre 2005, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Louis Christ, la proposition de résolution de M. Jean-Marie Sermier (n° 2603) sur la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (COM (2005) 263 final / E2916).

Après l'exposé du rapporteur, M. Michel Raison, intervenant au nom du groupe UMP, a rappelé que l'OCM du sucre avait bien fonctionné en régulant les quantités produites. Il a noté que diverses raisons rendaient nécessaires de la faire évoluer pour la rapprocher de l'OCM des céréales avec un prix communautaire plus proche du cours mondial et la compensation partielle, par une aide découplée, des pertes de revenus pour les producteurs. Il a également rappelé que la réforme proposée satisfaisait globalement les industriels du sucre mais que les organisations représentatives des planteurs étaient nettement plus critiques. Puis, il a indiqué qu'il estimait pertinent certaines des demandes formulées par la proposition de résolution et, en particulier, celle relative à la meilleure prise en compte des handicaps structurels des DOM ainsi que celle soulignant la nécessité de gérer les compensations des pertes de revenu selon le principe de subsidiarité.

Le Président Patrick Ollier a vivement souligné la nécessité de prendre en compte la situation particulière des DOM.

La Commission a ensuite examiné les amendements présentés par le rapporteur à l'article unique de la proposition de résolution.

Après avoir *adopté* deux amendements rédactionnels puis un amendement de coordination, elle a *adopté* un amendement qui, outre des modifications d'ordre rédactionnel, précise le délai de mise en œuvre des décisions et des recommandations de l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement qui fusionne les alinéas relatifs aux conséquences éventuelles des négociations commerciales multilatérales en cours en les modifiant notamment pour ne pas préjuger du résultat de ces négociations.

Elle a également *adopté* un amendement précisant que la réforme de l'OCM du sucre s'inscrit dans la logique générale de la réforme de la politique agricole commune décidée en juin 2003.

Après avoir *adopté* deux amendements rédactionnels et un amendement de précision, la Commission a *adopté* un amendement simplifiant la rédaction de l'alinéa relatif au rôle du fonds de restructuration vis-à-vis des planteurs afin de mieux mettre en évidence l'objectif général poursuivi sans rentrer dans le détail des mesures possibles.

Puis, elle a *adopté* un amendement proposant d'affecter au fonds les recettes prélevées à l'occasion de l'allocation du quota supplémentaire de production d'un million de tonnes.

Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel ainsi qu'un amendement supprimant le détail des mesures susceptibles d'être prises par les Etats membres pour la gestion des paiements directs aux planteurs en application du principe de subsidiarité.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel et un amendement de précision, elle a *adopté* un amendement :

– réorganisant les points relatifs au volet externe de la réforme pour rassembler les éléments relatifs à la lutte contre la fraude ;

– soulignant la nécessité de renforcer les contrôles aux frontières de l'Union européenne ;

– prenant en compte les risques d'importations frauduleuses non seulement en provenance d'un PMA mais aussi d'un autre pays lié à l'Union européenne par un accord préférentiel ;

– proposant que la clause de sauvegarde relative aux importations frauduleuses joue pays par pays et non pour l'ensemble des PMA.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de coordination puis elle a examiné un amendement du rapporteur supprimant la demande d'une renégociation au niveau de l'OMC en vue d'accroître les quantités de sucre pouvant être exportées par l'Union européenne d'une quantité équivalente à ses importations en provenance des pays ACP. Le rapporteur a précisé que cette demande ne lui semblait pas réaliste, qu'elle ne pourrait, en tout état de cause, être satisfaite que sous réserve de compensations non définies et qu'elle ne lui semblait, en outre, pas cohérente avec le souci de supprimer les soutiens aux exportations agricoles. La Commission a *adopté* cet amendement.

Après avoir *adopté* un amendement de coordination puis un amendement de précision, elle a ensuite *adopté* un amendement exigeant que les propositions formulées par la Commission européenne dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, en particulier en matière de réduction des droits de douane, ne remettent pas en cause la cohérence de la réforme proposée de l'OCM du sucre.

La Commission a *adopté* l'article unique de la proposition de résolution *ainsi modifié*.

*

* *

En conséquence, la Commission demande à l'Assemblée nationale d'*adopter* la proposition de résolution dont le texte suit.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et la proposition de règlement du Conseil instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière dans la Communauté européenne et modifiant le règlement (CE) n° 1258/1999 relatif au financement de la politique agricole commune (COM [2005] 263 final / n° E 2916),

Considérant qu'une réforme de l'organisation commune des marchés (OCM) du sucre est nécessaire pour préparer ce secteur aux trois chocs extérieurs qu'il devra subir :

- l'entrée, sans quotas en 2006, et, en franchise de droits en 2009, du sucre importé des pays les moins avancés (PMA),

- la mise en œuvre, avant le 22 mai 2006, des recommandations et des décisions de l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatives aux exportations de sucre par l'Union européenne,

- le cas échéant, l'évolution des règles relatives à l'accès au marché et aux exportations rendues nécessaires par la mise en œuvre d'un éventuel accord au terme du cycle de négociations multilatérales en cours ;

Considérant que l'Union européenne, dans la logique des décisions prises lors du Conseil de Luxembourg le 26 juin 2003, doit réformer cette OCM dans un sens qui préserve le potentiel de production des acteurs les plus compétitifs de la filière, à condition que la recherche de l'efficacité économique s'appuie sur une

solidarité forte à l'égard des planteurs, en particulier ceux des régions ultrapériphériques ;

Considérant que les efforts demandés par la restructuration du secteur sucrier doivent être justement compensés et aboutir à une OCM viable, qui donne, jusqu'en 2013/2014, des perspectives claires aux agriculteurs et aux industriels, ainsi qu'aux producteurs des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ;

Considérant que le volet externe de cette réforme, dont la faiblesse constitue le point le plus contestable du projet de la Commission, doit être impérativement amendé, afin de permettre au marché européen du sucre de trouver, après la réforme, son équilibre ;

Sur la baisse des prix et les quotas

1. Soutient une baisse de prix de l'ordre de celle proposée par la Commission, selon le calendrier prévu, afin de diminuer, de manière économiquement fondée, la production, qui se fixera ainsi dans les zones les plus compétitives, et de rendre moins attractif le marché européen pour les importations de sucre frauduleuses ou spéculatives ;

2. Approuve le maintien de quotas nationaux, ainsi que la mise en place d'un quota supplémentaire d'un million de tonnes, lequel permettra de ne pas pénaliser les zones produisant du sucre hors quota ;

Sur le fonds de restructuration

3. Se réjouit de la création d'un fonds de restructuration de l'industrie du sucre, financé par un prélèvement spécifique et qui rendra attractif, pendant une période de quatre ans, l'abandon indemnisé de quotas de production pour réorganiser de manière rapide la filière afin d'éviter une réduction linéaire des quotas à partir de 2010 ;

4. Souhaite néanmoins que, afin de se prémunir des effets d'une année perdue lors de la campagne 2006/2007, le caractère incitatif de l'aide à la restructuration soit renforcé, en maintenant, pour la campagne 2007/2008, son niveau égal à celui de la campagne précédente ;

5. Demande que ce fonds soit davantage abondé afin de mieux prendre en compte les difficultés des planteurs affectés par la restructuration ;

6. Propose, pour assurer l'équilibre financier du fonds, que les recettes prélevées à l'occasion de l'allocation du quota supplémentaire de production d'un million de tonnes lui soient affectées ;

7. Demande que les Etats membres ne puissent s'opposer au processus de restructuration, s'il répond à des critères stricts à définir, pour que celui-ci conserve son efficacité, et veillent, en revanche, au respect des accords

interprofessionnels et des conditions, environnementales et sociales, attachées à la fermeture des usines ;

8. Demande que soit laissée ouverte, de manière encadrée, la possibilité de conserver l'outil industriel pour la production d'éthanol, tout en interdisant les reconversions d'usines vers le raffinage ;

Sur l'institution d'aides compensatoires pour les planteurs et leur gestion par les Etats membres

9. Demande que la gestion des enveloppes prévues pour les paiements directs aux planteurs obéisse au principe de subsidiarité afin que les Etats membres puissent tenir compte des situations locales ;

10. Demande pour les départements d'outre-mer que, compte tenu de leurs spécificités, reconnues par le traité, leurs handicaps structurels et l'inexistence d'alternatives agricoles viables, les paiements puissent être « recouplés » et que l'aide à l'écoulement soit maintenue à son montant actuel, à hauteur de 20 millions d'euros ;

11. Demande la suppression de la taxe à la production pouvant être répartie, pour moitié, entre les planteurs et les industriels, dont la création n'obéit à aucune logique et pèse, de manière inéquitable, sur les acteurs de la filière européenne, sans frapper les importations de sucre ;

12. Demande la suppression de la possibilité donnée à un accord interprofessionnel de réduire de 10 % le prix minimal de la betterave soumise à quota qui vide de son sens la notion même de prix minimum et introduit une logique de compétition entre planteurs et industriels, susceptible de nuire à la cohérence du marché ;

Sur le volet externe de la réforme

13. Souligne la nécessité de lutter contre les importations frauduleuses transitant par l'un des PMA ou par un pays avec lequel l'Union européenne est liée par un accord préférentiel notamment en renforçant les contrôles aux frontières ;

14. Recommande la négociation de protocoles d'assistance avec les pays ACP et les PMA, destinés à renforcer, avec l'aide de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), leur capacité de surveillance des opérations contournant les règles d'origine ;

15. Recommande une redéfinition, simultanée à la réforme de l'OCM du sucre, des règles d'origine afin que le simple raffinage du sucre dans un pays ne conduise à ce que ce sucre soit considéré comme ayant été produit dans ce pays ;

16. Demande l'institution d'une clause de sauvegarde relative aux importations se déclenchant automatiquement dès que les quantités importées en

provenance d'un des PMA ou d'un pays avec lequel l'Union européenne est liée par un accord préférentiel excédant les quantités produites dans ce pays ;

17. Demande, pour prévenir des déséquilibres insoutenables sur le marché intérieur risquant de conduire à l'effondrement du prix intérieur, l'institution d'une clause de sauvegarde relative aux importations se déclenchant dès que le prix intérieur tombe sous le prix de référence ;

18. Demande le maintien des possibilités d'exporter hors de l'Union européenne, avec ou sans restitutions, dans la limite de 1 273 000 tonnes de sucre jusqu'à une éventuelle évolution des règles multilatérales les permettant ;

19. Demande que soit permis, par le nouveau règlement, le recours à l'exportation, sans restitution, du sucre européen sur le marché mondial si le cours mondial de ce produit est supérieur au prix européen ;

20. Demande que l'enveloppe destinée à accompagner la diversification des économies des pays ACP affectés par la baisse des prix du sucre soit fixée à 300 millions d'euros et que celle-ci bénéficie non seulement aux industriels, mais aussi aux planteurs et aux récolteurs, dans le but de développer l'agriculture vivrière de nos partenaires ;

21. Rappelle à la Commission européenne que son mandat de négociation à l'OMC inclut, conformément aux principes fondateurs de la politique agricole commune, la défense de la préférence communautaire qui, en protégeant nos prix du marché mondial et en contribuant à rendre notre agriculture la plus sûre au monde, garantit notre autosuffisance alimentaire ;

22. Exige, en conséquence, que les propositions formulées par la Commission dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, en particulier en matière de réduction des droits de douane, ne remettent pas en cause la cohérence de la réforme proposée de l'OCM du sucre.

N° 2631 – Rapport fait par M. Jean-Louis Christ au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la proposition de résolution (n° 2603) de M. Jean-Marie Sermier, rapporteur de la délégation pour l'Union européenne, sur la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (com [2005] 263 final / e 2916)