

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux outre-mer

- Examen du rapport d'information sur l'organisation commune du marché du sucre 2

Mardi

6 mai 2014

Séance de 19 heures

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Jean-Claude
Fruteau, *président de
la Délégation aux
outre-mer***



La séance commence à 19 heures.

Examen du rapport d'information sur l'organisation commune du marché du sucre

M. le président Jean-Claude Fruteau. Mes chers collègues, nous voici réunis pour entendre la présentation du rapport d'information sur l'OCM « sucre » et pour procéder aux votes sur ce rapport. Je vous présente les excuses de M. Patrick Lebreton qui n'a pas pu faire le déplacement mais qui m'a confié son intervention.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Mon propos sera un propos introductif. Je voudrais présenter, à grands traits, la problématique qui a justifié la réalisation du rapport que nous étudions aujourd'hui sur l'OCM « sucre ».

L'Organisation commune du marché du sucre a été créée en 1968. Elle est actuellement régie par le règlement CE n° 318/2006 du Conseil du 20 février 2006 qui repose sur un système classique de quotas de production et de prix de soutien.

Il est possible de dire quelques mots sur ces quotas et sur ces prix de soutien :

– Actuellement, c'est-à-dire pour la campagne de commercialisation 2013/2014, le quota global de production de sucre pour l'Union européenne à 28, c'est-à-dire intégrant la Croatie à compter du 1^{er} juillet 2013, s'élève à 13,5 millions de tonnes annuels, cette quantité étant calculée en équivalent sucre blanc. La France, à cette même date, dispose d'un quota de production annuel de 3,437 millions de tonnes. Dans le cadre de ce contingent, un quota de 432 220 tonnes concerne spécifiquement les départements d'outre-mer.

– Le prix de soutien pour le sucre blanc est de 404,4 euros la tonne. Ce prix est supérieur au prix mondial du sucre blanc qui s'élève à 296,2 euros la tonne, sur le marché de Londres, en janvier 2014.

– Enfin, compte tenu de l'aide apportée par Bruxelles au secteur du sucre, le niveau des exportations de l'Union européenne est très encadré par l'Organisation mondiale du commerce. Ainsi, la capacité d'exportation de l'Europe est-elle limitée à un peu plus d'un million de tonnes de sucre par an. Dans le cadre de ce contingent, la France exporte environ 350 000 tonnes de sucre par an.

La durée de validité du règlement européen de 2006 prend fin à l'issue de la campagne de commercialisation 2014/2015. Elle a cependant été prolongée de deux ans, dans le cadre de l'OCM unique créée en 2007, par le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

À compter du 1^{er} octobre 2017, l'Union européenne va donc retrouver toute sa capacité d'exportation. À l'inverse, il n'y aura plus de prix de soutien pour les producteurs de sucre nationaux, ni de garantie d'achat en cas de mévente. Par ailleurs, les prix européens du sucre vont probablement perdre leur autonomie qui était liée aux prix de soutien. Ils vont très certainement s'aligner sur les prix du marché mondial.

Cette situation ne peut que préoccuper les industriels des départements d'outre-mer producteurs de sucre, c'est-à-dire la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion.

Les inquiétudes de ces industriels peuvent être résumées en rappelant les données suivantes :

– La fin des quotas, décidée depuis 2006, sera effective en 2017 ; on ne peut pas remettre en cause cette mesure qui a recueilli un large assentiment au niveau européen. En effet, les sucreries européennes continentales – celles qui produisent du sucre de betterave – y voient une opportunité pour augmenter leur production qui ne sera plus limitée par ces contingents.

– L'évolution des marchés du sucre, tant européens que mondiaux, est difficile à anticiper, notamment en termes de prix ; on se heurte là à la volatilité des marchés de matières premières.

– Ainsi, les cours des marchés mondiaux ont-ils été plus élevés que ceux des marchés européens sur la période qui s'étend du mois d'octobre 2009 au mois de janvier 2013. En revanche, depuis 2014, les cours des marchés mondiaux sont en baisse et, comme je l'ai indiqué précédemment, ils sont inférieurs au prix de soutien européen.

– Toutefois, malgré les incertitudes qui peuvent subsister sur l'évolution des cours, si les prix mondiaux n'évoluent pas significativement, il existe de fortes probabilités pour que les prix européens, en 2017, enregistrent une forte baisse – et cela d'autant plus que les sucreries européennes vont augmenter leur production.

– On devrait donc constater une baisse du prix du sucre blanc sur les marchés européens.

– Les sucreries européennes continentales, plus compétitives, pourront supporter cette baisse des prix ; elle sera compensée, en outre, comme je viens de le dire, par l'augmentation de la production.

– Mais les choses seront plus difficiles pour les industries sucrières des DOM.

– À terme, la filière « sucre » des DOM sera conduite, elle aussi, à augmenter sa compétitivité (grâce, notamment, à la mécanisation et à la recherche). Elle pourra poursuivre son développement en tablant sur la production de sucres spéciaux (notamment le sucre roux). Elle pourra également augmenter la valorisation des coproduits de la canne à sucre, ce qui permettra de viser de nouveaux débouchés et donc d'accroître les marges bénéficiaires dégagées par le secteur.

– Cependant, dans l'immédiat, avec la baisse du prix du sucre sur le marché européen, la filière va avoir le plus grand mal à conserver sa rentabilité. La filière « sucre » des DOM en effet – outre les difficultés économiques structurelles des régions ultrapériphériques, difficultés reconnues par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne conclu le 13 décembre 2007 – souffre de deux handicaps majeurs : des coûts de production plus élevés que dans l'hexagone et une quasi-impossibilité de réaliser rapidement des économies d'échelle. Par suite, la filière ne pourra pas compenser la baisse des prix par une hausse équivalente de la production. Elle risque donc de connaître très vite une situation de crise.

Face à ce constat, il paraît évident qu'il faudra aider la filière « sucre » des DOM, au moment de la mise en œuvre de la réforme de l'OCM.

Comme vecteur pour cette aide, on pourrait penser spontanément au POSEI. Toutefois, ce programme ne paraît pas aujourd'hui être le support idéal. Il se heurte en effet à deux difficultés. D'une part, certains craignent la baisse de l'enveloppe « sucre », ne serait-ce que parce qu'il faudra bien dégager des crédits pour des actions nouvelles ou de nouveaux attributaires du programme. Or, si cela est avéré, il peut paraître un peu illusoire de penser que l'on pourra mobiliser de nouveaux crédits d'accompagnement au titre d'un POSEI dont les dotations globales concernant le secteur en cause sont en baisse. Et, d'autre part, il est certain que l'Europe ne voudra pas s'engager dès 2017 ; elle ne voudra le faire qu'après constatation des dommages éventuels survenus à la filière à la suite de la disparition des quotas, c'est-à-dire au cours d'une période qui sera postérieure à l'année de suppression ; or, au moment où l'Europe procédera à ces évaluations, il sera peut-être trop tard pour les industries concernées.

Nous proposons néanmoins dans le rapport qu'à partir de 2017, il y ait un suivi de l'évolution des prix sur le marché européen qui puisse être mis en place pour voir l'impact réel de la suppression des quotas sur la production des DOM (prix et quantités). En fonction de cette évolution, une compensation financière pourra être demandée à l'Europe.

Mais, dans l'immédiat, il paraît indispensable de recourir à une aide gouvernementale. Le règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 autorise un soutien de l'État à la filière à hauteur de 90 millions d'euros annuels. Selon nous – mais en accord avec les professionnels du sucre – il faudrait le dé plafonner et le porter à 128 millions d'euros.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Après le propos liminaire de M. Philippe Gosselin, je voudrais aborder le cœur du rapport, c'est-à-dire, en fait, ses propositions qui sont au nombre de sept et qui sont destinées à compenser les effets négatifs de la suppression des quotas par des mesures d'accompagnement dont le but est d'aider et de consolider la filière « sucre » des départements d'outre-mer.

Parmi ces propositions, la plus importante est la proposition 3 qui prévoit une augmentation de l'aide annuelle accordée par l'État aux acteurs de la filière.

Comme M. Philippe Gosselin l'a indiqué, la baisse des prix consécutive à la suppression des quotas va être révélatrice d'une situation où les industries sucrières des DOM ne pourront pas augmenter immédiatement les quantités produites pour opérer un rattrapage ; où les handicaps structurels liés au fait de produire dans des régions ultrapériphériques de l'Union européenne vont perdurer et où l'on va enregistrer, immédiatement, une perte de compétitivité par rapport aux industries sucrières opérant sur le sucre de betterave – cette perte de compétitivité nouvelle s'ajoutant à des désajustements déjà anciens entre les deux secteurs.

Les industries sucrières intervenant sur le sucre de betterave se sont en effet restructurées depuis 2006 ; elles peuvent aisément accroître les quantités produites et l'augmentation de leur productivité – qui n'attend pour démarrer que la disparition des quotas de production – va générer des économies d'échelle. La profession a ainsi évalué à 37 euros par tonne l'économie réalisée au titre de l'accroissement de productivité qui va faire suite à la réforme de l'OCM en 2017.

À l'inverse, les industries sucrières des DOM n'ont pas procédé à de telles restructurations. En particulier, les industries des DOM n'ont pas été éligibles au fonds de restructuration européen qui a été mis en place en 2006. En effet, la filière emploie près de

20 000 personnes – que ce soit de manière directe ou indirecte – et le Conseil des ministres de l'Europe avait jugé, à l'époque, que ce qui était prioritaire pour les DOM, c'était de maintenir l'emploi dans un secteur de culture traditionnelle. D'où les aides attribuées par le POSEI.

Ces aides n'empêchent pas, comme je viens de le dire, qu'il existe un différentiel de compétitivité – avant même la disparition des quotas européens – entre le sucre de canne et le sucre de betterave.

Ce différentiel repose sur deux chiffres : il y a un surcoût de revient (après transformation de la matière première) de la tonne de sucre de canne (brut) dans les DOM, après subventions, par rapport à la tonne de sucre de betterave (qui sort directement sous la forme de sucre blanc à l'issue du traitement au sein des sucreries) ; ce déficit s'élève à 135 euros (100 euros pour La Réunion et 135 euros en incluant les Antilles) ; et il y a, en outre, un surcoût (avant la vente) lié au raffinage, ce dernier « pénalisant » le sucre de canne (qui doit être raffiné avant de devenir du sucre blanc) par rapport au sucre de betterave (qui ne nécessite pas d'être raffiné) ; ce surcoût peut être évalué à 65 euros par tonne. L'ensemble des surcoûts s'élève ainsi à 200 euros.

C'est ainsi, au total, que les industries sucrières des DOM vont perdre une grande partie de leur rentabilité, en 2017, avec la baisse des prix du sucre qui ne pourra pas être compensée par une hausse de la production ; par ailleurs, elles vont subir une perte de compétitivité par rapport à la production du sucre de betterave (37 euros par tonne) ; enfin, cette perte de compétitivité va s'ajouter aux déficits de compétitivité déjà existants par rapport à ce secteur (200 euros par tonne).

Par conséquent, si l'on ne veut pas aboutir à une crise très profonde en 2017, il serait bon d'aider la filière « sucre » des DOM, en apportant une compensation à ces différents désajustements.

Le premier désajustement à compenser est donc la baisse des prix. Malheureusement, comme on ne peut pas savoir à quel niveau celle-ci va se fixer exactement en 2017, il est pour ainsi dire impossible de proposer un niveau de subvention à effet « contra-cyclique ».

Le second désajustement à compenser est la perte de compétitivité de la filière par rapport au secteur du sucre de betterave.

De ce point de vue, les choses sont plus simples : il suffit d'appliquer le montant de 237 euros par tonne (200 euros de surcoûts antérieurs à 2017 et 37 euros de déficit liés à la suppression des quotas en 2017) à un effectif de 160 000 tonnes, soit la totalité de la production des DOM, sauf celle du sucre roux, un sucre qui, assez peu concurrencé sur le marché européen, bénéficie d'un statut de « niche ». Le total donne 38 millions d'euros.

Il est donc proposé de compenser annuellement cette somme en faveur de l'industrie sucrière des DOM, en ajoutant ce montant à la dotation de 90 millions d'euros qui est allouée annuellement, en accord avec Bruxelles, à la filière « sucre » des Outre-mer par le Gouvernement.

Il est certain que cette dotation ne comblera pas tous les déficits. Néanmoins, cette mesure aura pour effet de restaurer les conditions normales de concurrence, à produit égal, sur le marché européen, entre le sucre de canne et le sucre de betterave. Plus techniquement, on peut dire aussi que cette mesure aura pour effet d'égaliser le coût de revient du sucre brut de

canne raffiné en blanc et le coût de revient du sucre blanc de betterave produit dans les sucreries européennes.

Je vais maintenant présenter les autres propositions du rapport, en parlant au nom de M. Patrick Lebreton qui, comme je l'ai indiqué, a été retenu à La Réunion.

À part la proposition 3 que je viens de commenter, le rapport comporte encore six propositions.

– La première vise la création d'un observatoire chargé du suivi de l'évolution des prix sur le marché du sucre (proposition 1).

Il s'agit d'un observatoire public, tout particulièrement centré sur l'activité des départements d'outre-mer.

Cet observatoire, rattaché au ministère des Outre-mer, permettrait de dégager les grandes tendances propres au marché du sucre au sein de l'Union européenne ; il permettrait également d'analyser l'impact réel de la suppression des quotas sur la production des DOM, que ce soit en termes de prix ou de quantité ; enfin, il permettrait aux pouvoirs publics, en disposant d'études statistiques pertinentes, d'intervenir rapidement et à coup sûr, en cas de difficultés particulières.

– La seconde proposition s'analyse plutôt comme une résolution. Il s'agit d'affirmer le caractère indispensable de la poursuite d'une politique active de préservation du foncier agricole, et spécialement du foncier dédié à la culture de la canne à sucre (proposition 2).

Différentes mesures ont déjà été prises par le passé pour préserver le foncier (par exemple la création, en 2011, de la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles).

D'autres mesures sont actuellement à l'étude, dans le cadre de l'examen au Parlement du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Il convient en tout cas de souligner fortement que la préservation d'un espace foncier suffisant consacré à la culture de la canne à sucre – ce que les professionnels appellent la « sole cannière » – reste l'une des conditions essentielles pour assurer le développement futur de la filière « sucre » dans les DOM.

– La troisième proposition consiste à demander à EDF la réalisation d'une étude sur la possibilité d'augmenter le prix d'achat de la bagasse utilisée dans les centrales thermiques (proposition 4).

La bagasse est revendue 11,05 euros la tonne par les industriels à EDF, ce résidu de la canne à sucre servant de combustible pour certaines centrales produisant de l'électricité outre-mer.

Il serait intéressant que le Gouvernement puisse demander à EDF de réaliser une étude sur la possibilité d'augmenter le prix d'achat de cette source d'énergie.

Il va de soi que si la bagasse pouvait être achetée plus cher par les centrales, ce dispositif permettrait de réduire d'autant les subventions complémentaires issues de l'État et demandées précédemment en faveur de la filière « sucre ».

– La quatrième proposition consiste à demander que le Gouvernement accompagne les démarches des DOM visant à obtenir, au niveau européen, l’identification de leur production par le sigle IGP (proposition 5).

Ce sigle signifie « indication géographique protégée ». Il atteste du haut niveau de valeur ajoutée des produits labellisés, ainsi que du fait que ces produits tirent leurs caractéristiques propres du lien étroit qu’ils entretiennent avec leurs territoires d’origine.

Il est bien certain que la possession de ce label constitue une plus-value indéniable pour les productions des DOM, à commencer par les différents types de sucre.

– La cinquième proposition consiste à écarter le sucre roux des libéralisations accordées par l’Union européenne dans le cadre des accords commerciaux conclus avec les pays tiers (proposition 6).

Le sucre roux est un sucre particulier, produit, en Europe, quasi exclusivement par le département de La Réunion. Il n’est pas concurrencé sur ce marché, sauf par l’île Maurice ; mais cette dernière ne dispose pas d’un accord commercial préférentiel et elle acquitte donc des droits de douane à l’entrée aux frontières.

Demain cependant, l’île Maurice peut obtenir un accord privilégié de la part de l’Europe ; et il en va de même pour d’autres pays producteurs, tels que l’Australie ou Cuba.

Il serait donc souhaitable, pour préserver le marché de niche dont bénéficie le sucre roux, de maintenir les tarifs douaniers existants pour ce type de sucre, lorsqu’il est produit par des pays extra-européens.

– Enfin, la dernière proposition consiste à encourager de nouveaux débouchés pour la canne à sucre (proposition 7).

La canne à sucre est en effet susceptible de produire de très nombreux dérivés dans des domaines assez variés. Ces coproduits sont intéressants, dans la mesure où ils pourront accroître les revenus des acteurs de la filière, dès lors qu’ils seront commercialisables.

Les recherches en ce sens doivent donc être fortement encouragées. Elles doivent passer le plus vite possible au stade de la recherche appliquée.

Au total, je propose donc à la Délégation l’adoption de l’ensemble de ces propositions.

Mme Gabrielle Louis-Carabin. Ces propositions représentent un grand espoir pour la filière. Il faut espérer que le Gouvernement pourra dégager les crédits nécessaires, malgré les impératifs imposés par la régulation budgétaire.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Dans la proposition 3, l’élément le plus important est le déplafonnement des crédits. On peut concevoir que le Gouvernement module son niveau d’intervention de manière progressive, mais il faut impérativement demander à Bruxelles le déplafonnement de l’autorisation de subvention accordée par l’Europe au titre de l’article 3 du règlement du 13 mars 2013. Voilà pourquoi il faut mener une action aussi bien au niveau du Gouvernement que de l’Union européenne.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. C'est tout à fait exact. Et il convient d'ajouter qu'en faisant cela, on ne place pas la filière « sucre » des DOM sous perfusion. On lui permet seulement, au moment de la suppression des quotas, de prendre un nouveau départ, en rétablissant les conditions d'une concurrence équilibrée entre le sucre blanc raffiné de canne et le sucre de betterave.

J'observe, en outre, qu'il ne faudrait pas tout attendre de ce déplafonnement. La situation est assez difficile et nous allons devoir trouver d'autres débouchés. L'augmentation du prix d'achat de la bagasse par EDF est une piste, mais n'oublions pas que cet établissement doit avoir des coûts de production compétitifs. On peut aussi tabler sur la recherche, qui fait des progrès, et sur des améliorations dans le domaine de la productivité. Pendant la période de transition qui s'annonce, et qui risque de durer plusieurs années, nous devons chercher dans plusieurs directions.

M. le président Jean-Claude Fruteau. S'il n'y a plus de questions, je mets aux voix les propositions contenues dans le rapport qui vient de vous être présenté.

Les propositions sont adoptées à l'unanimité.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je mets maintenant aux voix le rapport lui-même.

Le rapport est adopté à l'unanimité.

La séance est levée à 19 heures 45.