

# > SUCRE / Février 2010

# Les réformes sucrières aux États-unis et en Europe

L'UE comme les Etats-Unis sont confrontés à une ouverture croissante de leurs marchés intérieurs sucriers, induite par la libéralisation des régimes d'importations dans un cadre multilatéral (OMC) ou bilatéral. Cette pression extérieure a obligé ces deux grands producteurs et consommateurs de sucre à revoir l'ensemble de leurs politiques sucrières. L'examen comparatif des réformes adoptées dans des contextes certes différents révèle des choix distincts face à une contrainte comparable.

# SITUATION AMÉRICAINE ET EURO-PÉENNE AVANT LES RÉFORMES

# ➤ Un marché sucrier excédentaire en Europe, déficitaire aux Etats-Unis

Marchés sucriers américain et européen n'étaient pas, et de loin, dans une situation comparable avant les réformes de 2006 (UE) et 2008 (USA).

Les Etats-Unis sont structurellement déficitaires. La consommation américaine de sucre est, depuis de longues années, supérieure de 1 à 2 Mt à la production. Ce déficit étant comblé par des importations préférentielles négociées dans le cadre de l'OMC.

L'Union européenne était en revanche structurellement excédentaire jusqu'en 2005/06 (3 Mt, dont 1,3 Mt de sucre du quota).

Pour autant, les deux puissances agricoles avaient en commun une politique soutenant et protégeant leurs secteurs sucriers.

# ➤ Avant 2008, une politique américaine reposant sur des prix intérieurs garantis, des quotas de vente et un contrôle des importations...

Aux Etats-Unis, le soutien s'opérait, sans paiements directs, via trois mécanismes combinés : Un système de prix garantis pour le sucre : des prêts non recouvrables ("Non recourse *loans*") permettant aux fabricants de sucre de bénéficier d'un prêt remboursable.

- Des quotas de commercialisation réservés aux fabricants américains, l'Overall Allotment Quantity (OAQ). Le Département de l'agriculture (USDA) fixait des contingents qui constituaient un instrument de régulation des prix intérieurs. Ces contingents étaient révisables en cours de campagne voire suspendus lorsque les prévisions d'importation étaient supérieures à 1,139 Mt (accès minimum fixé à l'OMC). Le quota global de commercialisation ("Overall Allotment Quantity") était établi sur la base du bilan sucrier. L'OAQ était attribué par Etat producteur et par fabricant : 54,35% pour les producteurs de sucre de betterave et 45,65% pour ceux de sucre de canne. L'OAQ était donc de facto une variable d'ajustement pour atteindre l'équilibre du marché sucrier américain.
- ♦ Un contrôle des importations via une taxe quasi prohibitive ("High tier tariff") de 15,36 cts/lb (339 \$/t) pour les importations de sucre brut qui dépassent la quantité préférentielle. Celle-ci est encadrée par les contingents préférentiels d'importation, les "Tariff-Rate-import- Quota" (TRQ), qui sont assortis d'un engagement minimal, pris par les Etats-Unis auprès de l'OMC en matière d'accès au marché (environ 1,139 Mt).

### ➤ L'OCM sucre en Europe avant la réforme de 2006 : des mécanismes comparables

En Europe, l'OCM (organisation commune de marché) reprenait pour partie des mécanismes comparables :

- ♦ Le soutien direct des prix par un mécanisme d'intervention pour le sucre et un prix garanti pour la betterave. Ces prix ne s'appliquant que pour le sucre du quota. Le sucre hors quota («sucre C») ne bénéficiant d'aucun mécanisme de prix garanti.
- ♦ Un quota de production par Etat membre et par fabricant, pour un total de 17,44 Mt en 2005/06 (pour l'UE à 25). La Commission se réservait la possibilité de réduire le quota maximum en déclassant une partie du sucre du quota en sucre hors quota (1,8 Mt en 2005/06).
- ♦ Une forte régulation des échanges extérieurs reposant sur des soutiens à l'export et un contrôle des importations. Ce dernier s'effectuait via un droit de douane fixe (supérieur à 400 €/t pour le sucre blanc), négocié au GATT, et en vigueur depuis le 30 juin 2001, pouvant être complété d'un droit additionnel si le prix d'importation devenait inférieur à un certain seuil. Les importations préférentielles de sucre brut sont par ailleurs contingentées, et bénéficient de droits réduits, voire nuls, dans le cadre d'accords spécifiques (protocole ACP, sucre «NPF» clause de la nation la plus favorisée-, ou initiative TSA avec les PMA).
- Ce dispositif se complétait par un mécanisme de restitutions pour les utilisations non alimentaires de sucre.

Des deux côtés de l'Atlantique, le secteur sucrier était donc régi par des mécanismes et des outils assez proches, dont l'objectif commun était de maintenir un niveau élevé d'approvisionnement (déficitaire aux Etats-Unis, excédentaire en Europe). Dans les deux cas, ce dispositif garantissait des prix supérieurs aux cours mondiaux. Les prix dans l'UE étant à un niveau plus élevé qu'aux Etats-Unis, mais, à la différence du système américain, le coût du mécanisme européen, (restitutions versées aux utilisateurs et aux exportateurs), reposait partiellement sur des cotisations supportées par la filière (fabricants et planteurs).

# ➤ Un besoin commun de réforme lié à la dérégulation des marchés et des échanges mondiaux ...

Plusieurs facteurs ont conduit à réformer l'OCM sucre en Europe.

- ♦ En premier lieu, l'ouverture du marché communautaire : la mise en œuvre de l'initiative TSA, accordant une ouverture totale du marché communautaire aux importations de sucre en provenance des pays les moins avancés (PMA) à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009 ;
- Les négociations du cycle de Doha ensuite, toujours en cours, qui pourraient débou-

cher sur une ouverture plus grande des marchés agricoles aux échanges internationaux.

Enfin, la condamnation en septembre 2004, confirmée en avril 2005, par le groupe spécial de l'OMC des dispositions européennes pour les exportations de sucre.

Le marché communautaire était donc confronté à une réduction vraisemblable et importante des possibilités d'exportation d'une part (réduction comprise entre 4 et 5,5 Mt) et à un risque de hausse des importations (hausse comprise entre 0,9 et 2,7 Mt selon les estimations de la Commission). Cette évolution remettait en cause l'équilibre du bilan communautaire.

Enfin, l'OCM sucre était restée jusqu'ici globalement à l'écart du mouvement de réforme général de la PAC engagé depuis 1992.

Côté américain, outre le fait que le Farm Bill doit être renouvelé tous les cinq ou sept ans et qu'il peut faire l'objet, à cette occasion, d'un réexamen, trois facteurs principaux ont contribué à faire évoluer le volet sucre du Farm bill:

- ♦ la mise en œuvre de l'Alena et l'ouverture complète des frontières avec le Mexique ;
- une hausse probable des importations du fait de la signature d'accords de libre échange avec plusieurs pays (CAFTA) mais également dans l'éventualité d'un accord dans le cadre des négociations du Doha Round à l'OMC;
- la crainte, pour les producteurs de sucre que les utilisateurs s'approvisionnent en dehors du marché américain, voire qu'ils se tournent vers d'autres édulcorants plus intenses.

### ➤ Le régime et l'évolution des importations

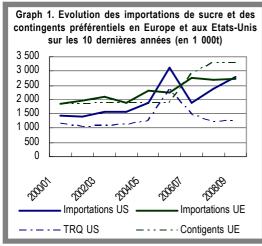
La réforme européenne a anticipé la mise en place du nouveau régime préférentiel effectif au 1er octobre 2009. Les importations préférentielles se répartissent en plusieurs tranches : contingents CXL, Balkans et Moldavie pour un total de 1,07 Mt, le régime TSA / APE pour le sucre en provenance des pays ACP et PMA (non plafonné mais assorti d'une clause de sauvegarde) et, enfin, un contigent spécifique pour le sucre industriel (pour un total de 400 000 tonnes en 2009/10). La conséquence principale de cette évolution, jointe aux effets de la réforme de l'OCM sucre, est que l'UE est passée, en quelques années, d'une situation d'exportateur net (le deuxième mondial) à celle d'importateur net (situation nette de 1,2 Mt en 2009/10, +1,6 Mt pour le sucre hors quota -2,8 Mt au minimum pour le sucre du quota).

Elle rejoint ainsi les Etats-Unis parmi les plus grands importateurs mondiaux.

L'accès au marché sucrier américain est régi par des obligations et accords d'importations préférentielles. Les Etats-Unis sont ainsi tenus de respecter un contingent minimum fixé à 1,569 Mt en 2008/09 (1,139 Mt dans le cadre de l'OMC et 0,430 Mt dans le cadre de l'accord CAFTA). D'autres accords bilatéraux ont été récemment signés ou devraient aboutir avec d'autres pays. Un accord multilatéral portant sur 715 499 tonnes pourrait également voir le jour (le FTAA - Free Trade Area of the Americas - accord de libre échange des Amériques avec 24 autres pays américains). Enfin, en cas d'accord à l'OMC - cycle de Doha, le contingent initial de 1,139 Mt pourrait vraisemblablement être augmenté.

En vue de contrôler ces importations préférentielles, l'USDA fixe un TRQ (*Tariff Rate Quota*) à chaque début de campagne, qui ne peut être inférieur aux quantités négociées à l'OMC. Les quantités négociées dans le cadre de l'accord avec les pays du CAFTA faisant l'objet d'un autre contingent. Ce TRQ est ajustable en cours de campagne en fonction des besoins et des estimations d'approvisionnements, voire d'un transfert de l'OAQ.

Une seconde partie des importations américaines est réalisée à partir du Mexique. L'accord de l'ALENA (Accord de Libre Echange Nord Américain - NAFTA) est plus problématique pour les producteurs sucriers américains puisque, depuis le 1er janvier 2008, le sucre mexicain dispose d'un accès libre et non limité au marché américain. Les importations de sucre en provenance du Mexique ont d'ailleurs fortement augmenté de 2004/05 à 2008/09 (graph 1).



Source : USDA, CE, FranceAgriMer

# LE CONTENU DES RÉFORMES

# ➤ Des logiques de réforme différentes

En Europe, jusqu'à présent, dans un contexte d'augmentation modérée de la consommation intérieure, de contingentement des importations, et de quotas de production fixes, les exportations étaient la variable d'ajustement du bilan communautaire. A partir du moment où les exportations sont soumises à de fortes réductions et les importations variables mais croissantes, un nouvel équilibre a été recherché par un ajustement de la production. La logique qui a ainsi présidé à la réforme européenne a été la réduction du quota de production à hauteur de 6 Mt, via un système d'abandon des quotas de production, tout en

privilégiant le renforcement de la compétitivité du secteur et la baisse des prix. La production européenne sous quota risque de devenir la variable d'ajustement en cas de forte hausse des importations.

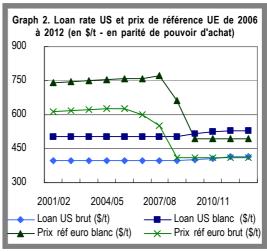
Aux Etats-Unis, la réponse apportée face au risque d'une hausse conséquente des importations n'a pas été la réduction de l'OAQ, qui se serait traduite par une réduction de la production. Au contraire, elle a procédé à un renforcement du soutien des producteurs américains en leur garantissant un prix réévalué et une part importante du marché domestique. Cette réforme s'est accompagnée d'un volet spécifique propre à l'énergie : l'excédent de sucre sur le marché, conséquence d'une hausse des importations, pourra être dédié à la production d'éthanol.

### ➤ Une convergence des prix de soutien résultant d'une baisse dans l'UE et d'une hausse aux Etats-Unis

Pour le sucre blanc, le prix garanti au Etats-Unis (*loan rate*) augmente de 504,86 \$/t à 531,09 \$/t entre 2009 et 2012, et pour le sucre brut de 396,83 \$/t à 413,37 \$/t (graph 2).

Les prix de référence en Europe connaissent une évolution inverse, passant de 631,9 €/t à 404,4 €/t pour le sucre blanc, et de 523,7 €/t à 335,2 €/t pour le sucre brut de 2005/06 à 2009/10. Ramenés en \$ (en appliquant un taux de conversion \$/€ corrigé en parité de pourvoir d'achat), on constate que ces prix se retrouvent à un niveau comparable aux prix américains. Ainsi, en 2008/09, le prix garanti américain était de 504,86 \$/t et de 396 \$/t (soit 80% du prix de référence de la campagne suivante), en moyenne en Europe pour le sucre blanc, soit un écart de plus de 100 \$/t, et de 396,83 \$/t pour le sucre brut aux USA contre 323 \$/t en Europe.

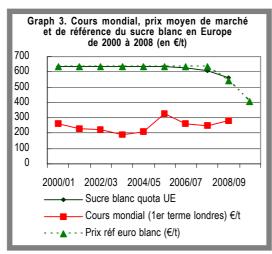
En outre, si le loan rate correspond bien à un prix garanti au producteur, c'est-à-dire celui auquel est acheté le sucre par le gouvernement,



Sources: CE, USDA, INSEE

Taux de conversion utilisé : 2003 - 1 € = 1,183 \$ ; 20034 - 1 € = 1,188 \$ ; 2005 - 1 € = 1,194 \$ ; 2006 - 1€ = 1,20 \$ ; 2007- 1 € = 1,204 \$ ; 2008 et au délà - 1 € = 1,224 \$.

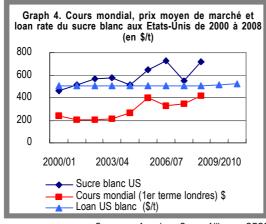
le prix réellement garanti en Europe ne correspond qu'à 80% du prix de référence (c'est-à-dire le prix d'intervention).



Source: Observatoire des prix (CE)

Enfin, ces prix américains et européens restent au-dessus des cours mondiaux sur la période considérée.

Le prix du sucre brut sur le marché américain a été relativement stable, nominalement, de 20 cts/lbl en 1985 à 21,30 cts/lbl en 2008. De même, le prix du sucre blanc ou raffiné, plus volatil, est passé de 24 cts/lbl en 1985 à 32,54 cts/lbl en 2008 en valeur nominale (graph 4).



Sources: American Sugar Alliance, CFCE

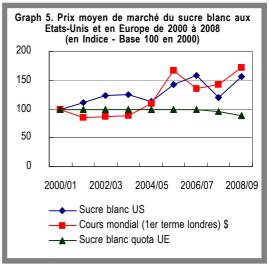
Les prix sur le marché européens connaissent une baisse à partir de 2006 ainsi que le montre l'observatoire des prix mis récemment en place par la Commission. Ces prix de marché évoluent cependant autour du prix de référence, au dessous avant le 1<sup>er</sup> octobre 2008, au dessus depuis, pour le sucre du quota : de 631 €/t en octobre 2006 à 555 €/t en septembre 2009 en moyenne (graph 3).

Evalués en indice (base 100 en 2000), on constate également une baisse sensible des prix européens, sans lien avec le niveau du cours mondial alors que les prix américains, malgré une forte volatilité, sont globalement en hausse et plus connectés avec le cours mondial (graph 5).

Cette évolution divergente est la conséquence directe des deux réformes opérées.

Certaines nuances doivent néanmoins être apportées :

- la baisse des prix en Europe se vérifie donc également au niveau du marché mais à un niveau moindre que les prix garantis;
- le prix de référence européen ne s'applique qu'au sucre du quota, c'est-à-dire sur une quantité allant de 75 à 80% du sucre total produit, et non au sucre hors quota;
- ♦ l'intervention, conservée jusqu'en 2009/10, reste limitée à 600 000 tonnes, ce qui en atténue la portée;
- enfin, la baisse des prix garantis de la betterave sous quota à été partiellement compensée, pour les planteurs, par des aides directes spécifiques (via une majoration de la DPU).



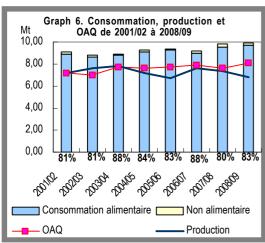
Sources: American Sugar Alliance, CFCE

# ➤ Des systèmes de quotas proches, pour des niveaux d'approvisionnement désormais voisins

La réforme européenne a procédé à un rééquilibrage du marché en ajustant à la baisse les quotas de production. Tous les Etats membres ont été concernés et certains ont même arrêté toute production. De 2006/07 à 2009/10, le quota total européen de production de sucre est passé de 17,44 Mt à 13,34 Mt. Toutefois, le mécanisme du retrait permet à la Commission européenne d'ajuster, le cas échéant, les quotas en fonction du niveau des importations.

Aux Etats-Unis, la réforme offre aux producteurs américains une garantie d'approvisionner 85% du marché alimentaire américain, sans changement de dispositif de calcul de l'OAQ (équivalent quota) dont ils bénéficient. Ce quota reste calculé de la même façon - (consommation + stock final) - (somme des engagements d'importation + stock début). Néanmoins sa valeur minimum ne peut être inférieure à 85% de l'estimation faite par l'USDA en début de campagne, de la consommation alimentaire. Le quota américain se calcule donc chaque année et détermine un pourcentage du marché réservé aux producteurs. Il se

répartit d'abord entre sucre de betterave (54,35%) et sucre de canne (45,65%). A l'exception de l'Etat d'Hawaï (qui dispose d'une quantité garantie de 325 000 shorts tons valeur brut). Le quota est ensuite réparti entre l'ensemble des fabricants sur la base d'une référence de commercialisation antérieure (sur la période 1999 - 2003 pour les fabricants de sucre de canne et 1998 - 2000 pour les fabricants de sucre de betterave). Ce nouveau seuil de 85% de la consommation alimentaire correspond d'ailleurs à la moyenne constatée sur les 6 dernières années de la part des producteurs américains dans les approvisionnements pour la consommation humaine (84,72%). *Ce* mécanisme s'apparente à un système de quota de *production* réparti entre fabricants. Le sucre produit au-delà doit être stocké par les fabricants à leurs frais. La commercialisation, par un fabricant, d'une quantité de sucre supérieure à son contingent fait l'objet d'une pénalité. D'autre part, l'OAQ peut-être ajusté en cours de campagne en fonction des mises à jour du bilan par l'USDA. Cela explique pourquoi l'OAQ 2008/09 n'est finalement "que" de 83,1% de la consommation alimentaire définitive de 2008/09, ou bien que, fréquemment, la production américaine de sucre soit inférieure à l'OAQ fixé en début de campagne (graph 6). De fait, relativement au quota de



production européen, le quota de commercia-

lisation ne plafonne pas la production, il peut

même, quand il est fixé à un niveau supérieur

à celui de la production, constituer une inci-

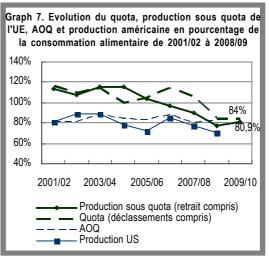
tation à produire...

Sources : USDA

Note: Ce graphe donne respectivement pour les années concernées, le niveau en valeur absolue (en Mt) de la consommation (alimentaire et non alimentaire), de la production pour chaque campagne et de l'OAQ fixé en début de campagne (et donc sur une base estimative). Le pourcentage indiqué représente la part de l'OAQ initial sur la consommation finale alimentaire de la campagne.

Si un fabricant ne peut atteindre son contingent de commercialisation, la part restante non réalisée sera attribuée à d'autres fabricants du même Etat quand cela est possible, sinon d'un autre Etat, puis le cas échéant à des quantités de sucre détenues à l'intervention, et enfin à des quantités à importer.

Les deux mécanismes américains et européens sont différents dans leurs esprits, l'un vise à stabiliser une part de marché, l'autre à plafonner un niveau de production. Ils se sont appliqués à des situations initiales très différentes, l'une déficitaire l'autre excédentaire.



Sources: CE, FranceAgriMer

Cependant aujourd'hui, les situations sont devenues voisines puisque le quota de production UE ne représente plus que 83,4% de la consommation alimentaire de l'UE en 2008/09, niveau légèrement inférieur au quota américain garanti à 85% en début de campagne. La production sous quota représente, en revanche, en Europe 77% de la consommation alimentaire en 2008/09 et 80,9% en 2009/10 (graph 7).

Cependant, en cas d'importations plus importantes en Europe, la Commission pourrait procéder à un ajustement à la baisse du quota de production via le mécanisme du retrait. La part de la production européenne de quota dans la consommation alimentaire pourrait donc se réduire encore.

# ➤ Sucre industriel et éthanol, une alternative à l'intervention aux Etats-Unis

Un volet sur l'énergie voté dans le cadre du nouveau Farm Bill (FCEA - Food Conservation and Energy Act of 2008) vient compléter le dispositif. En vertu de cette législation, les excédents qui se dégageraient sur le marché, notamment du fait de la hausse des importations, pourraient être intégralement consacrés à la production d'éthanol.

Certes, cette disposition intervient dans un contexte plus général, c'est-à-dire l'intérêt rappelé et réaffirmé de la nouvelle administration américaine pour la filière des biocarburants. S'agissant du sucre, la principale disposition réside au titre IX du Farm bill relatif à l'énergie (Feedstock Flexibility Program for Bioenergy Producers). En vertu de cette disposition, l'USDA, s'il le juge nécessaire, peut procéder à l'achat du sucre (y compris destiné à la consommation humaine) qui autrement ferait l'objet d'une mise à l'intervention, pour le revendre à des producteurs d'éthanol, ou en

disposer à d'autres fins afin de s'assurer que la politique sucrière du gouvernement n'ait pas de coûts directs. Ces achats et ces ventes se feront par adjudication.

Pratiquement, cela permettra au gouvernement fédéral américain d'acheter tout le sucre éventuellement excédentaire arrivant sur le marché, en particulier en provenance du Mexique et de le revendre à un producteur d'éthanol (celui-ci devra apporter la preuve de l'utilisation du sucre acheté pour la fabrication d'éthanol). La prise en compte de la différence de coût par le gouvernement, remet en cause le principe affiché d'une politique sucrière à "no net cost".

Ce mécanisme est en outre complété et facilité par le "Renewable Fuel Standard (RFS)", qui fixe l'augmentation du taux d'incorporation dans l'essence à 397 millions d'hectolitres pour 2009 et à 454 millions d'hectolitres en 2010 (la part de maïs dédiée à la fabrication d'éthanol devrait d'ailleurs faire un bond de 14% en 2009).

En Europe, aucune disposition de cette nature n'est prévue. Seul le sucre hors quota, dont la finalité est par définition industrielle, est mobilisable pour la fabrication d'éthanol. Pour les betteraves concernées, les opérateurs arbitrent selon les conditions de marché, entre les destinations " sucre ", pour l'industrie ou l'exportation, et la fabrication d'éthanol.

Comme aux USA, il existe en Europe un environnement globalement favorable à la fabrication et l'utilisation de biocarburants, du fait de la directive européenne EnR qui fixe des seuils d'incorporation obligatoire des agrocarburants, seuils renforcés dans certains pays, comme la France. A la différence des USA l'éthanol est cependant déjà un débouché important pour la filière sucre dans l'UE.

#### CONCLUSION

Etats-Unis et Europe ont tous deux connu des réformes d'importance de leurs secteurs sucriers. Celles-ci, dictées par des impératifs parfois différents, ont au moins une cause essentielle commune : la hausse prévisible des

Partant d'une situation déjà importatrice nette et de prix plus bas, les Etats-Unis ont consolidé le soutien à leur secteur sucrier, alors que l'UE, jusqu'alors excédentaire, a retenu une stratégie d'adaptation par réduction des volumes et des prix garantis l'amenant vers un marché sucrier structurellement déficitaire, situation proche, après la réforme, de celle du marché américain.

Sur les trois aspects fondamentaux de leurs politiques sucrières, les réponses apportées par l'UE et les Etats-Unis ont été sensiblement différentes :

- Convergence des prix, mais baisse en Europe et légère hausse aux USA;
- Ajustement des volumes dans l'UE par une forte baisse du quota de production, consolidation du quota de commercialisation aux Etats-Unis et ajustement via les importations et l'éthanol;
- Supression du dispositif d'intervention en Europe, action renforçée des Etats-Unis via l'éthanol carburant.

#### **GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS:**

ACP: Afrique Caraïbes Pacifique

ALENA: Accord de libre Échange Nord Américain (voir NAFTA)

APE : Accord de Partenariat Economique CAFTA: Central America Free Trade Agreement CXL: Numéro de l'article en référence - le 140

DPU: Droit à Paiement Unique EBA: Everything But Arms (voir TSA) FECEA: Food Conservation and Energy Act FTAA: Free Trade Area of the Americas GATT: General Agreement on Tariff and Trade

NAFTA: North American Free Trade Agreement (Voir ALENA)

NPF: Nation la Plus Favorisée OAQ: Overall Allotment Quantity

OMC: Organisation Mondiale du commerce OCM : Organisation Communautaire de Marché

PAC: Politique Agricole Commune PMA: Pays les Moins Avancés

RFS: Renewable Fuel Standard Short tons (noté st): 1 short ton = 907,18474 kg

TRQ: Tariff Rate Quota

TSA: Tout Sauf les Armes (voir EBA) USDA: United States Department of Agriculture

Sources principales: USDA, Rapport ISO: "US Sugar Under the 2008 Farm Bill: National and International implications - Octobre 2008, FO Licht, American Sugar Alliance, CE, Conférence FO Licht Berlin Juin 2009 - Intervention de Jack Roney, de l'American Sugar Alliance, Cahier spécial Etats-Unis de l'Onigc paru en avril 2009, 4 pages FranceAgrimer " Le marché du sucre aux Etats-Unis ", septem-

Directeur des publications : Fabien BOVA - Une analyse du Service des marchés et Etudes des filières - MEP - Mission Sucre Rédaction : C. Schweizer - Composition : J. Polin - Impression : Atelier d'impression de l'ARBORIAL - Fin de rédaction : 09 janvier 2010 -FranceAgriMer: 12, rue Henry Rol-Tanguy -TSA 20002 - 93555 Montreuil s/Bois cedex - Tèl: 01.73.30.30.00 - Fax: 01.73.30.21.13 -

Contact/presse: L. Gibert - Tél: 01.73.30.34.05 - V. Nicolet - Tél: 01.73.30.22.54