

Le sucre

Sommaire

<p><u>I. Organisation du marché</u></p> <p>L'OCM du sucre</p> <p><u>1. Le régime des quotas de production</u></p> <p><u>2. Le régime aux frontières</u></p> <p><u>3. La responsabilité financière des producteurs</u></p> <p><u>4. Le régime des prix</u></p> <p><u>5. Les dépenses d'intervention</u></p> <p><u>6. Les aides à l'écoulement sur le marché intérieur</u></p> <p><u>7 Les autres mesures</u></p>	<p><u>II. Les concours publics au sucre</u></p> <p>1. <u>Entre 1990 et 2004</u>, les concours publics au sucre pour la France ont subi de fortes variations liées en grande partie aux fluctuations du marché. En 2004, l'ensemble des dépenses en faveur du sucre s'élève à 334 millions €, en baisse par rapport à 2003.</p> <p>2. Au cours de la dernière décennie, le taux de soutien aux producteurs agricoles a été très fluctuant ; il s'établit en moyenne à 25% entre 1999 et 2004. Il diminue en 2004, pour atteindre 12,8%.</p> <p>3. Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses communautaires en faveur du sucre diminuent de 1,9% en 2004 et s'élèvent à 1,4 milliard d'€. La France est le principal pays bénéficiaire des aides communautaires en faveur du sucre : la part du soutien communautaire au sucre attribuée à la France s'élève à 20%.</p>
---	--

Le marché du sucre en France en 2004 :

	2003-2004	2004-2005*
Production	4 215	4 480
- Betteraves	3 933	4 200
- Canne	282	280
Consommation intérieure	2 241	2 220
Exportations	2 332	2 570

* *prévision*

unité : milliers de tonnes de sucre blanc

source : Firs

	1990	2004
Exportations sucre et sucreries	1 534	1 697
Importations sucre et sucreries	455	649

unité : millions d'euros

source : Douanes

I. Organisation du marché

L'organisation commune du marché du sucre date de 1968. Elle était régie, jusqu'à la campagne 2000-2001, par le règlement CE n°2038/1999 qui a réuni, dans une seule version, le règlement de base CEE n°1785/81 et ses nombreuses modifications, notamment la version adoptée en avril 1995 qui introduisait les obligations nouvelles liées à l'OMC. Une nouvelle OCM a été adoptée le 19 juin 2001 et s'applique du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2006. Elle fait l'objet du règlement CE n° 1260/2001 du Conseil. Celle-ci reconduit pour cinq ans les grands principes de l'OCM précédente, notamment le régime des prix garantis et des quotas de production de sucre, réduits de 115 000 t. La modification la plus importante par rapport au passé concerne la suppression de la péréquation des frais de stockage.

Les ministres de l'agriculture de l'Union européenne sont parvenus en Novembre 2005 à un accord politique sur la réforme du secteur du sucre, qui devrait entrer en vigueur dès 2006. Cet accord prévoit une baisse des prix du sucre de 36% étalée sur 4 ans et compensée par une aide découplée à hauteur de 64,2 %. Les quotas A et B sont fusionnés, et la production de sucre C est prise en compte à travers la possibilité de rachat d'un million de tonnes dont 350 000 pour les producteurs français. Pendant les 4 premières années un mécanisme d'intervention sera mis en place pour compléter les mesures de stockage privé. Un fonds de restructuration sera créé afin d'accompagner, sur la base du volontariat, la cessation d'activité de certaines unités de production.

Les produits concernés sont : les betteraves, les cannes, le sucre, les pulpes, les mélasses, l'isoglucose (depuis 1977), les produits de deuxième transformation à base de sucre, et, depuis le 1^{er} juillet 1994, le sirop d'inuline (sirop de fructose issu de chicorées et de topinambours).

La campagne de commercialisation s'étend du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante.

1. Le régime des quotas de production

Depuis sa création, l'OCM repose sur un régime de quotas de production de sucre qui ont été revus pour tenir compte de l'entrée dans l'UE de la Finlande, de l'Autriche et de la Suède, et pour respecter les engagements à l'exportation souscrits à l'OMC. Les quotas doivent permettre un contrôle étroit de la production, les producteurs bénéficiant de prix garantis dans le cadre de ces quotas répartis, par chaque Etat membre, entre ses entreprises sucrières. Le quota attribué à chaque entreprise est traduit en "droits de livraison" de betteraves répartis entre agriculteurs ; il est ventilé en deux parties, A et B, qui se différencient par les taux de cotisation à la production qui leur sont appliqués.

A partir de la campagne 2001-2002, les quotas ont globalement été réduits de 115 000 t ; le volume global de sucre dans l'Union européenne se compose alors ainsi :

- *Le quota A*, quota de base fixé à 11 894 223,3 t ;
- *Le quota B* qui vient s'ajouter au quota de base et vise à garantir la sécurité des approvisionnements ; il est fixé à 2 587 919,2 t.

Pour la France, le quota A s'établit, à partir du 1^{er} juillet 2001, à 2 970 359,4 t (2 506 487,4 t pour le sucre de betterave, 463 872 t pour le sucre de canne) et le quota B à 798 632 t (752 259,5 t pour le sucre de betterave, 46 372,5 t pour le sucre de canne).

Les quotas A et B assurent l'approvisionnement du marché intérieur.

Au-delà des quotas A et B, le sucre produit ne bénéficie d'aucune garantie de prix et ne peut être écoulé sur le marché intérieur. Ce *sucre hors quota (sucre C)* doit être exporté vers des pays tiers, en l'état, avant le 31 décembre suivant l'année d'expiration de la campagne de commercialisation en question, au prix du marché mondial, sans bénéficier de restitutions à

l'exportation. Cependant, pour atténuer les variations annuelles de production, les producteurs peuvent reporter du sucre C sur la campagne suivante, à concurrence de 20 % maximum de la production de leur quota A. Cette quantité reportée est obligatoirement stockée pendant 12 mois et considérée comme faisant partie du quota A de la campagne de commercialisation suivante.

Par ailleurs, depuis 1979 pour l'isoglucose et depuis 1994 pour le sirop d'inuline, des quotas de production ont été mis en place. Ainsi, au quota maximum du sucre s'ajoutent, pour la France, 15 747,1 t d'isoglucose A et 4 098,6 t d'isoglucose B ; la production d'inuline est fixée à 19 847,1 t pour le quota A et 4 674,2 t pour le quota B.

2. Le régime aux frontières

2.1 Les exportations

La part des sucres des quotas A et B¹ qui excède la consommation de l'Union européenne est exportée ; elle bénéficie alors de restitutions dans le cas où les prix, à l'intérieur de l'Union, sont supérieurs à ceux du marché mondial. La restitution est fixée soit périodiquement pour les faibles tonnages, soit chaque semaine par voie d'adjudication pour les volumes plus importants ; elle est accordée sur la base des demandes des exportateurs.

Les accords de l'OMC de 1995 ont prévu une réduction des exportations subventionnées d'un peu plus de 300 000 t pour l'Union par rapport à la période de référence 1986/1990, des reports de quantité étant possibles jusqu'en 1999-2000. A partir de la campagne 2000-2001, le total de ces exportations de l'UE ne doit pas dépasser 1,273 million de tonnes et le budget prévu pour les exportations avec restitutions est plafonné à 499,1 millions d'euros, ce qui correspond à une baisse de 36 % par rapport à la campagne 1995-1996. En outre, un déclassement de 498 800 t en sucre hors quota a été décidé pour la première fois en 2000-2001. Ce mécanisme est établi dans le cas où, pour une campagne, le volume disponible à l'exportation et/ou le montant des restitutions nécessaires dépasseraient les plafonds. De nouveaux déclassements ont été décidés pour les campagnes 2002-2003 (862 475 t) et 2003-2004 (206 646 t).

Ces engagements ne comprennent pas les quantités de sucre exportées avec restitutions à un niveau équivalent aux quantités importées des pays ACP et de l'Inde, dans la limite de 1,6 million de tonnes.

Une restitution, fixée uniquement de manière périodique, est également prévue pour l'exportation de sucre sous forme de produits transformés, ainsi que pour l'isoglucose et le sirop d'inuline.

Dans le cas où le prix communautaire serait inférieur au prix mondial, comme ce fut notamment le cas entre avril 1980 et mai 1981, un prélèvement à l'exportation peut être perçu.

2.2 Les importations

Avant la campagne 1995-1996, les importations faisaient l'objet d'un prélèvement visant à protéger le marché intérieur. Cependant, les pays ACP et l'Inde bénéficiaient d'un régime d'importations préférentielles sans prélèvement au titre des accords conclus avec les pays

¹ Le sucre du quota C est exporté sans restitution.

en voie de développement, en particulier dans le cadre de la convention de Lomé. L'Union européenne importait ainsi, en exemption de droits, au maximum 1,3 million de tonnes équivalent sucre blanc en provenance de ces pays.

L'application des accords de l'OMC de 1995 a nécessité l'adaptation du régime précédent. Les prélèvements à l'importation sont supprimés. Il est établi, depuis le 1^{er} juillet 1995, un système de droits de douane fixes diminuant de 20 % sur six ans. Cependant, une clause de sauvegarde destinée à assurer la préférence communautaire prévoit la possibilité d'appliquer un droit de douane additionnel lorsque le prix d'entrée d'un produit dans l'Union est inférieur à un certain seuil ou lorsque le volume des importations dépasse de 5 à 25 % le niveau des importations constatées pendant les trois années précédentes. Cette disposition n'est pas applicable au sucre préférentiel dont le régime d'importation est maintenu.

3. La responsabilité financière des producteurs

Le financement des restitutions à l'exportation pour les sucres A et B, assuré par les cotisations des producteurs et des industriels, est maintenu par l'OCM de 2001.

- *La cotisation à la production* est égale à 2% du prix d'intervention sur les quotas A et B avec un complément variable sur le quota B d'un niveau maximum de 37,5 %, fixé par la Commission, lors de chaque campagne, en fonction des prévisions de celle-ci (consommation, production, marché mondial). Ces cotisations sont payables en deux fois, en mai et en décembre. Les producteurs agricoles supportent 60 % de cette cotisation, les 40 % restants étant à la charge des industriels.

Des cotisations à la production sont également versées par les producteurs d'isoglucose et de sirop d'inuline.

- *Une cotisation complémentaire*, payable en décembre, peut être mise en place lorsque les recettes recueillies par le biais des cotisations susmentionnées sont insuffisantes pour couvrir les frais d'écoulement des excédents de la campagne.

En revanche, l'OCM de 2001 a supprimé *la cotisation de stockage* (cf. § 1.5.). Cette dernière était fixée par la Commission de façon à compenser le coût des frais de stockage engagés pour les sucres A et B et les sucres C reportés. Cette cotisation était supportée par les industriels qui la répercutaient sur leurs clients de sorte que le prix effectif de soutien de marché dans l'Union européenne représentait le prix d'intervention majoré de la cotisation de stockage.

Les dépenses engagées du fait des importations préférentielles de sucre en provenance des pays ACP et de l'Inde (notamment l'aide à la réexportation de ces sucres), et des importations de sucre à prélèvement réduit (qui garantissent l'approvisionnement en sucre brut des raffineries, à hauteur de leurs besoins) ne sont pas prises en charge par ce système d'autofinancement. En étaient également exclues, avant le 1^{er} juillet 2001, les dépenses relatives aux restitutions à la production utilisée par l'industrie chimique, dans la limite de 60 000 t, mais l'OCM de 2001 a supprimé cette exonération de cotisation à la production (cf. § 1.6).

4. Le régime des prix

A partir du 1^{er} juillet 2001, le Conseil des Ministres fixe pour 5 ans, d'une part, les prix pour le sucre blanc ou brut et, d'autre part, les prix pour les betteraves sucrières afin de répercuter au niveau du producteur le soutien des prix et du marché. Avant cette date d'entrée en vigueur de l'OCM de 2001, les prix étaient fixés annuellement.

- Pour le sucre :

- *Le prix indicatif du sucre blanc* : il a été supprimé par l'OCM de 2001. Il représentait le niveau de prix de marché que le Conseil considérait comme le plus souhaitable.
- *Le prix d'intervention du sucre blanc* (cf. tableau 1) : il est fixé pour les zones non déficitaires et représente le prix minimum garanti, par l'organisme d'intervention de chaque Etat membre, à tout fabricant qui, pour sa production dans le quota maximum, n'aurait pas pu trouver d'acquéreur. Un prix *dérivé*, légèrement supérieur, est appliqué dans les zones déficitaires en sucre, à savoir l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Finlande et le Portugal, afin de tenir compte des frais de transport des régions excédentaires vers les régions déficitaires.
- *Le prix d'intervention du sucre brut* : il est dérivé du prix d'intervention du sucre blanc. On applique une marge de transformation forfaitaire (déduction des frais d'acheminement de la sucrerie à la raffinerie et des frais de raffinage du sucre brut) ainsi qu'un coefficient (0,92) pour tenir compte des écarts de rendements entre le sucre blanc et le sucre brut de qualité type.

- Pour les betteraves :

- *Le prix de base* (cf. tableau 1) : il est fixé à partir du prix d'intervention du sucre blanc en prenant en compte la marge de transformation, le rendement, les recettes des entreprises résultant des ventes de mélasses et éventuellement les coûts imputables à la livraison des betteraves aux entreprises.
- *Le prix minimal* : Il est fixé pour la betterave transformée en sucre et constitue un minimum à verser par les fabricants aux producteurs. Celui-ci est différencié selon qu'il s'agit de betteraves transformées en sucre A ou en sucre B. Le prix minimal de la betterave A est égal au prix de base de la betterave diminué de 2% prélevé au titre des cotisations des producteurs. Celui de la betterave B est en principe égal à 68% du prix de base, sous réserve de fixer un taux de cotisation pour la betterave B pouvant aller jusqu'à 37,5%. Le prix minimal est "dérivé" pour les zones déficitaires (l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Finlande et le Portugal).

Sucre - Tableau 1

Les principaux prix garantis pour les quotas A et B

	campagnes 1990 à 1994	campagnes 1995* à 2005
Prix de base de la betterave	40	47,67
Prix d'intervention du sucre blanc	530,1	631,9

* prix ajustés en raison du système agri-monnaire à partir du 01/02/1995

unité : écus/tonne puis euros/tonne

source : Commission européenne

5. Les dépenses d'intervention

- La modification la plus importante de l'OCM entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2001 concerne la suppression de la péréquation des frais de stockage. Ce système consistait auparavant à verser aux détenteurs de sucre (producteurs, transformateurs, commerce de gros) des indemnités mensuelles destinées à couvrir les frais de stockage (frais financiers, frais d'assurance et frais techniques). Ces indemnités étaient financées par des cotisations

prélevées sur les fabricants de sucre, au moment de la commercialisation, pour les quantités produites dans le cadre de leur quota maximum, ce qui permettait d'éviter la vente de tonnages excessifs en début de campagne favorisant ainsi un écoulement régulier du sucre tout au long de la campagne. En effet, le sucre fait l'objet d'une production saisonnière et il est stocké en attendant sa mise sur le marché. En outre, l'OCM de 2001 a supprimé l'obligation pour un fabricant de détenir à tout moment de la campagne un stock minimal qui avait pour but d'assurer l'approvisionnement en cas de difficultés.

Ce poste communautaire représentait l'essentiel des dépenses d'intervention.

A partir du 1^{er} juillet 2001, une aide forfaitaire au stockage a été créée, et réservée aux seuls DOM. Celle-ci a été revalorisée pour la campagne 2002.

- Les autres frais d'intervention, beaucoup moins importants, sont financés par des crédits nationaux. Ce sont la TVA sur les aides versées par l'Union européenne, financée par l'Etat par l'intermédiaire du FIRS², et des frais financiers versés pour compenser la cessation du régime des ventes d'alcool à l'Etat. Cette dernière dépense a principalement permis de rembourser l'emprunt effectué par le FIRS pour indemniser les producteurs d'alcool de betterave dont les droits de livraison au service des alcools ont été supprimés en 1985 et 1988.

6. Les aides à l'écoulement du marché intérieur

- Une aide communautaire à l'écoulement du sucre des DOM a pour but de permettre la mise en marché du sucre dans les régions de l'UE et notamment l'approvisionnement des raffineries communautaires en sucres bruts produits dans les départements d'Outre-mer et raffinés à l'intérieur de l'Union européenne dans des conditions de prix analogues à celles valables pour les sucres préférentiels. Elle est versée aux fabricants de sucre de canne pour compenser les coûts de transport de ces sucres. Cette aide est attribuée à la tonne. Son montant est déterminé en tenant compte, entre autres, du prix du fret maritime, des frais de stockage et de la qualité du produit.

- Une aide d'adaptation à l'industrie du raffinage du sucre brut de canne préférentiel dans l'Union européenne ainsi qu'une aide complémentaire pour le sucre brut de canne produit dans les DOM est versée pour maintenir l'équilibre avec la fabrication du sucre blanc de betteraves ; elle est fixée pour le 1^{er} juillet 2002 pour les campagnes de commercialisation 2002-2003 à 2005-2006 à 2,92 €/ 100 kg de sucre exprimé en sucre blanc.

7. Les autres mesures

- Une aide à la fabrication de certains produits chimiques (*restitution à la production*) peut être octroyée afin de mettre le sucre communautaire dans les mêmes conditions de concurrence que le sucre offert sur le marché mondial pour la fabrication des produits identiques. Ainsi, cette mesure permet de mettre à la disposition des industries chimiques du sucre, de l'isoglucose ou des sirops à un niveau de prix réduit. Auparavant à la charge du Feoga-garantie dans une limite de 60 000 tonnes par an, cette aide est, à partir de la campagne 2001-2002, financée par les cotisations des producteurs.

- Un soutien financé par le Feoga-garantie, dans le cadre du programme européen POSEIDOM, était constitué, entre 1992 et 1999, d'une aide à la transformation de la canne produite dans les DOM en sirop de sucre ou en rhum, versée aux fabricants de sirop de sucre ou aux distillateurs de rhum, et d'une aide à la replantation et à l'amélioration foncière, versée aux planteurs et aux SICA. A compter du 1^{er} janvier 2000, cette deuxième aide relève du Feoga-Orientation.

² Fonds d'Intervention et de Régularisation du marché du Sucre.

L'aide à transformation de canne subsiste dans le cadre du programme POSEIDOM. Pour la transformation en sirop de saccharose, le montant de l'aide est fixé à 90 euros par tonne de sucre exprimé en sucre blanc ; pour la transformation en rhum agricole, il s'élève à 64,22 euros par hectolitre d'alcool pur produit.

A partir de la campagne 2001-2002, s'ajoute une aide au transport de cannes versée aux planteurs individuels dans le cadre du programme POSEIDOM (cf. règlement CE n°1452/2001 du Conseil du 28 juin 2001).

Des aides nationales, versées aux planteurs ou à des groupements de producteurs (SICA³), sont destinées à soutenir la production de sucre dans les DOM. Elles peuvent, le cas échéant, être versées aux industriels (cas de deux usines sucrières en Guadeloupe).

³ Société d'intérêt collectif agricole.

II. Les concours publics au sucre

Sucre - Tableau 2 et 2 bis

Concours publics au sucre (y compris DOM)

	1990	1993	1994	2001	2002	2003	2004	04/03	Part UE en 2004
Aides indirectes	450,0	721,3	451,7	447,1	430,1	286,3	268,2	-6,3%	99,0%
Restitutions à l'exportation	273,8	521,5	262,9	336,6	379,0	222,3	201,7	-9,3%	100,0%
Dépenses d'intervention	140,6	161,9	157,0	65,5	5,5	2,1	2,7	24,8%	0,0%
Aides à l'écoulement du marché intérieur	21,5	25,7	23,3	26,7	23,9	31,8	27,2	-14,7%	100,0%
Autres soutiens	14,2	12,2	8,5	18,4	21,8	30,1	36,8	22,3%	100,0%
Taxes et prélèvements				-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0%	100,0%
Aides directes	38,7	55,7	53,4	57,9	64,1	59,3	65,5	10,5%	11,0%
TOTAL	488,7	777,0	505,1	505,0	494,2	345,6	333,7	-3,4%	81,7%
dont part communautaire	88,1%	92,3%	88,5%	87,6%	87,9%	84,2%	81,7%		

source : MAP

unité : million d'euros courants

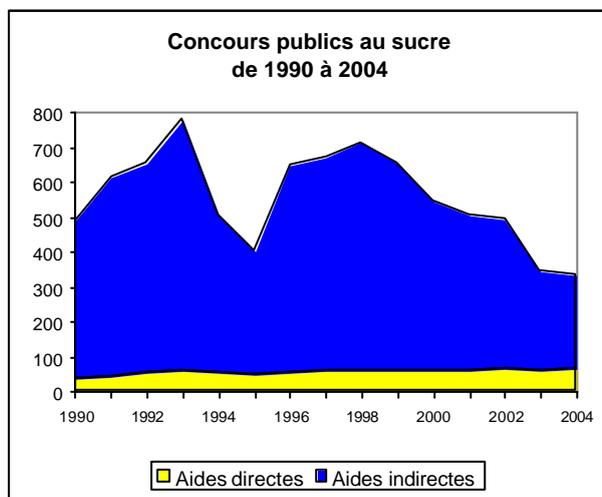
Concours publics au sucre DOM

	1990	1993	1994	2001	2002	2003	2004	04/03	Part UE en 2004
Aides indirectes	21,5	25,8	23,3	26,7	23,9	31,8	27,2	-14,5%	100,0%
Aides à l'écoulement du marché intérieur	21,5	25,7	23,3	26,7	23,9	31,8	27,2	-14,5%	100,0%
Aides directes	38,7	55,7	53,4	57,9	64,1	59,3	65,5	10,5%	11,0%
TOTAL	60,2	81,5	76,8	84,6	88,0	91,1	92,7	1,8%	37,0%
dont part communautaire	35,7%	41,1%	37,5%	31,7%	34,0%	42,6%	37,0%		

source : MAP

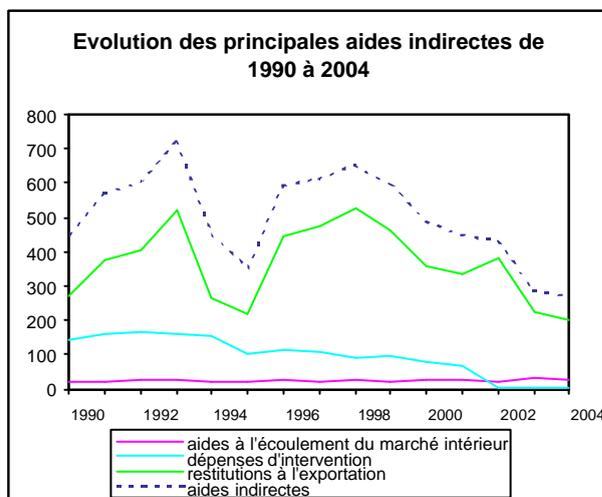
unité : million d'euros courants

Sucre - Graphique 1 et 1 bis



unité : million d'euros

source : MAP



L'ensemble des concours publics au secteur du sucre a subi de fortes variations depuis 1990 (cf. tableau 2 et graphique 1) : en effet, le soutien à ce produit est entièrement dépendant des fluctuations de marché. En 2004, les concours publics à la filière s'élèvent à 333,7 millions d'euros et se situent donc au niveau le plus bas depuis 1989.

Les aides indirectes et le financement communautaire sont largement prépondérants.

Au sein de l'ensemble des aides de régulation des marchés, d'aides liées aux produits et de maîtrise de l'offre, la part des concours publics au sucre est relativement faible et a encore baissé pour atteindre son niveau le plus bas en 2004 : 3,6%. Au cours de la dernière décennie, elle a été fluctuante et s'est située entre 4,3% et 8,6% (cf. tableau 3). Si l'on considère cependant les seules aides indirectes attribuées à l'ensemble des produits agricoles, la part du sucre est plus significative : 20% en 2004 - en hausse par rapport à 2003 - au lieu de 9% en 1990. Cette évolution s'explique principalement par la forte réduction des aides indirectes aux grandes cultures, résultant de l'application des réformes de la PAC de 1992 et 2000.

Sucre - Tableau 3

Part du sucre dans l'ensemble "Régulation des marchés, aides liées aux produits et maîtrise de l'offre" (y compris DOM)

1990	1991	1994	1995	2000	2001	2002	2003	2004
8,2%	8,6%	5,5%	4,3%	5,5%	5,3%	5,2%	3,6%	3,6%

ensemble 111-112-113 : Régulation des marchés, aides liées aux produits et maîtrise de l'offre

source : MAP

Remarque importante : Les cotisations à la production et de stockage (cf. § I.3), qui traduisent la responsabilité financière des producteurs, ne sont pas versées au Feoga-garantie (mais au budget général de l'Union européenne⁴) et ne sont donc pas déduites des concours publics à l'agriculture. Elles sont en revanche déduites des aides au secteur lors du calcul du taux de soutien aux producteurs agricoles et à la filière (cf. § II.2 ci-après).

Sucre - Tableau 4

Cotisations à la production et de stockage

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
cotisation à la production - Part producteur	112,7	143,7	160,6	83,8	140,6	78,4	103,3
cotisation à la production - Part industriel	75,1	95,8	107,1	55,9	93,7	52,3	68,9
cotisation de stockage	120,1	132,6	55,5	75,5	0,0	0,0	0,0

unité : million d'euros

source : FIRS / Minefi

1. L'évolution des aides depuis 1990

Les restitutions à l'exportation constituent l'un des principaux modes de soutien au sucre, représentant environ 59% du total des aides versées à ce secteur entre 1990 et 1995 et environ 71 % depuis 1996. Au sein de l'ensemble des produits agricoles, le sucre bénéficie des montants les plus importants de restitutions à l'exportation (38 % en 2004, au lieu de 13 % en 1990). En effet, les restitutions à l'exportation de céréales et de viande bovine ont été considérablement réduites depuis le milieu de la décennie 1990, en conséquence de la diminution des prix de soutien à ces produits décidée dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992. En outre, les restitutions à l'exportation de produits laitiers se sont notablement réduites sur la période 1999-2004.

En 1994 et 1995, le niveau du cours mondial du sucre était très élevé, entraînant une baisse des restitutions de 49 % en 1994, puis de 17 % en 1995, avec un net développement des exportations européennes sur pays tiers (cf. tableau 2 et graphique 1).

L'année 1995 a également été marquée par une diminution de 34% des dépenses d'intervention alors que celles-ci étaient stables depuis 1991. En effet, le volume des exportations s'est maintenu en 1995 alors que, dans le même temps, la production régressait de 15 %. Il a donc été nécessaire d'avoir recours aux stocks pour satisfaire la demande des pays tiers.

⁴ Les ressources du budget européen pour financer la PAC proviennent d'un prélèvement proportionnel au PNB de chaque Etat membre, des prélèvements à l'importation, des cotisations sur le sucre, des droits de douane et d'une part de la TVA collectée par les Etats.

De la campagne 1995-1996 à 1997-1998, la progression des exportations de sucre du quota, la baisse des cours mondiaux consécutive à une récolte mondiale excédentaire et le transfert à l'organisme payeur français des charges de restitution pour le sucre français exporté auparavant via la Belgique, ont entraîné une forte augmentation des dépenses de restitution (+ 142 %). Les frais d'intervention sont également en hausse en 1996 et 1997 en raison de la reconstitution des stocks.

Entre 1999 et 2001, la baisse du soutien est principalement due à la diminution des restitutions à l'exportation. D'une part, le niveau du prix du marché mondial s'est amélioré en raison notamment de productions mondiales moins abondantes, et, d'autre part, cette période a connu une baisse notable du volume des exportations subventionnées conformément aux engagements pris par l'Union européenne dans le cadre de l'OMC. A cet égard, un déclassement de près de 500 000 t du sucre du quota en sucre hors quota a eu lieu lors de la campagne 2000-2001 (cf. § 1.2.1). De plus, suite à la réforme de l'OCM, applicable au 1^{er} juillet 2001, les quotas de production ont été réduits.

Les dépenses d'intervention reculent également depuis 1999, en raison de la baisse des stocks de sucre.

En 2002, l'ensemble des concours publics au secteur du sucre diminue légèrement (- 2 %) du fait de l'évolution, en sens opposé, des restitutions à l'exportation et des dépenses d'intervention. Les premières ont sensiblement progressé (+ 12,6 %) en raison de la baisse du cours mondial du sucre et de l'augmentation des quantités exportées vers les pays tiers (le déclassement de sucre du quota en sucre hors quota n'a pas été renouvelé en 2001-2002). En revanche, les secondes ont chuté, en conséquence de l'application de la réforme de l'OCM de 2001 qui a supprimé le système de péréquation des frais de stockage ; elles se sont alors établies à 5,5 millions d'euros.

Après une forte baisse en 2003 (-30,1 %), l'ensemble des concours publics au secteur du sucre diminue de nouveau en 2004 mais dans une moindre mesure (- 3,4% par rapport à 2003). Cette évolution résulte principalement de la baisse des restitutions à l'exportation pour le sucre et l'isoglucose (- 9%) qui constituent la majorité des aides du secteur (les dépenses d'intervention sont quasiment nulles depuis 2002 conséquemment à l'application de la réforme de l'OCM qui a supprimé le système de péréquation des frais de stockage). La Commission a en effet restreint les adjudications afin de rendre plus compétitives les offres présentées par les soumissionnaires de l'UE.

En revanche, les restitutions pour l'utilisation progressent en raison de l'augmentation des volumes et de la hausse des taux de restitutions décidée par la Commission en 2003 dont les effets se reportent sur 2004 : avant 2003, le montant de la restitution à la production applicable par 100 kilogrammes de sucre blanc était établi en fonction du prix du marché mondial du sucre blanc, augmenté d'un forfait de 6,45 euros par 100 kilogrammes de sucre blanc, ainsi que du prix du sucre communautaire ; à partir de 2004, le taux de restitution à la production pour le sucre blanc est fixé à 43,887 euros par 100kg net.

2. Le taux de soutien

Contrairement aux concours publics, le taux de soutien prend en compte les cotisations des producteurs (cf. remarque ci-dessus).

Sucre - Tableau 5

Taux de soutien du sucre métropolitain

	1990	1993	1994	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004
taux de soutien aux producteurs agricoles	28,9%	51,2%	25,4%	16,4%	38,0%	26,4%	32,3%	24,1%	16,5%	12,8%
taux de soutien à la filière	11,0%	33,6%	3,1%	-3,8%	21,8%	12,1%	19,7%	15,6%	11,6%	6,4%

source : MAP

Le taux de soutien aux producteurs agricoles de sucre métropolitain (cf. tableau 5) est calculé en rapportant les concours publics, nets de la cotisation "sucre" des producteurs de betteraves, à la valeur de la production⁵. Les concours publics ne comprennent pas ici les dépenses en faveur du sucre de canne versées aux DOM.

Au cours des cinq dernières années, ce taux de soutien s'élève à 25 % en moyenne : il est inférieur à celui relatif aux grandes cultures (36 % en moyenne entre 1999 et 2004) mais supérieur à celui de la viande bovine (24 %). Ainsi, même si le sucre ne bénéficie que de 3,6 % du total des concours publics de l'ensemble « Régulation des marchés, aides liées aux produits et maîtrise de l'offre » (cf. introduction du chapitre II ci-dessus), cette production dispose d'un soutien relativement élevé.

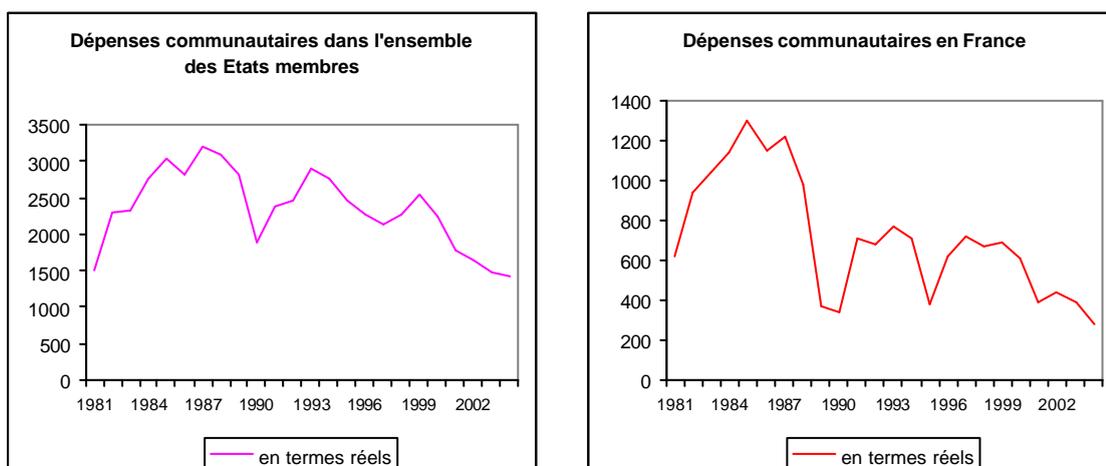
Au cours de la dernière décennie, ce taux a été très fluctuant et a suivi, jusqu'en 2000, la même évolution que celle des concours publics, passant de 51 % en 1993 à 16,4 % en 1995 et remontant à 46 % en 1998 pour revenir à 26,4 % en 2000. Pour l'année 2002, il baisse sensiblement par rapport à 2001 en raison de l'augmentation de la production en valeur et de la baisse des concours publics nets des cotisations acquittées par les producteurs de betteraves. Ces dernières sont plus importantes que l'année précédente, principalement du fait de l'insuffisance du taux fixé pour 2000-2001, mais en raison également de l'augmentation du taux de restitution ainsi que de celle de la quantité produite sous quota (lors de la campagne 2000-2001, une partie de la production du sucre du quota avait été déclassée en sucre hors quota).

En 2004, le taux de soutien du sucre de métropole diminue de nouveau en raison de la diminution des concours publics.

Le taux de soutien de la filière, déduction faite de l'ensemble des cotisations, évolue de la même façon. Ce taux ne prend en compte que les dépenses qui restent à la charge du budget européen, à savoir le coût des "réexportations" des sucres ACP et, avant la campagne 2001-2002, les restitutions à la production de sucre utilisée dans l'industrie chimique. Le premier poste constitue une aide indirecte aux producteurs métropolitains dans la mesure où ces sucres préférentiels importés entreraient en concurrence avec la production intérieure s'ils n'étaient pas réexportés. Il faut ajouter les dépenses relatives à l'exportation à partir de la France de sucres produits dans d'autres Etats membres.

3. Les dépenses de l'Union européenne

Sucre - Graphique 2



unité : million d'euros 2004

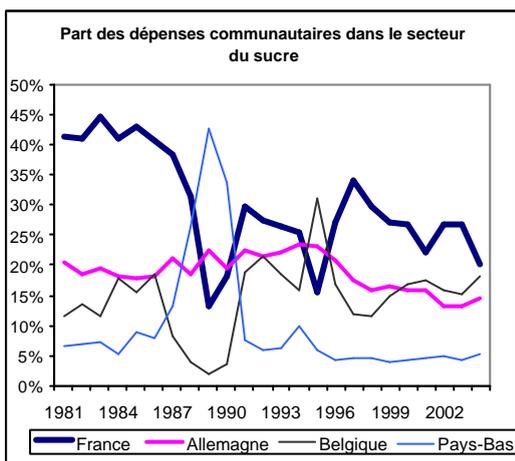
source : Commission européenne

⁵ Ce taux de soutien intègre donc des aides financées par les cotisations des industriels et des organismes stockeurs.
Valeur de la production : source SCEES

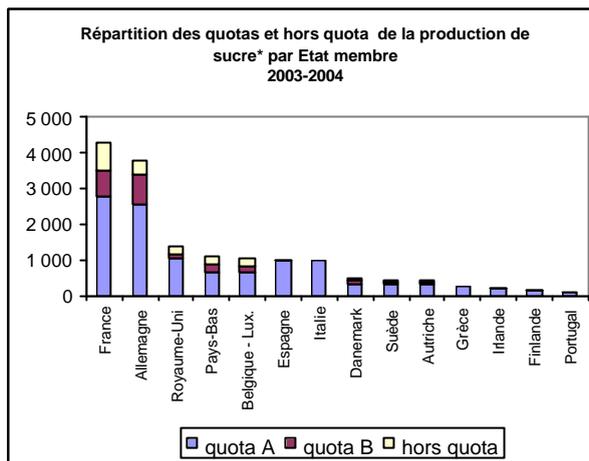
Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses communautaires en faveur de la filière "sucre" s'élèvent en 2004 à 1,4 milliard d'euros⁶ (cf. graphique 2). Depuis les vingt dernières années, elles ont connu des variations sensibles et, en 2001 et 2002, elles se situent au même niveau environ qu'en 1981 et 1990. L'évolution des dépenses du Feoga-garantie est, en grande majorité, imputable à celle des restitutions aux exportations dont le niveau résulte du prix du marché mondial du sucre ainsi que des quantités exportées.

Les dépenses communautaires pour la France ne présentent pas le même profil que celles de l'ensemble des Etats membres, même si elles reculent fortement en 1989-1990 et en 2001 comme dans l'ensemble de l'UE.

Sucre - Graphiques 3 et 3 bis



source : Commission européenne



note : la répartition des quotas de production a été faite après déclassement de 206 646 tonnes de sucre, intervenu lors de la campagne 2003-2004.

* sucre de betterave et de canne

unité : millier de tonnes

source : FIRS

La France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique et les Pays-Bas sont les principaux bénéficiaires des aides communautaires accordés au secteur du sucre (cf. graphique 3 bis). Les parts du soutien communautaire au sucre attribuées à la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas⁷, connaissent souvent de fortes variations annuelles (cf. graphique 3). Par exemple, la part des Pays-Bas est passée de 34 % en 1990 à 7,5 % en 1991 et celle de la France de 15,6 % en 1995 à 34 % en 1997. La part des dépenses attribuées au Royaume-Uni est en revanche stable et s'établit en moyenne à 8,8% entre 1981 et 2004.

Ces variations très marquées s'expliquent en partie par les changements de zones de transit des sucres exportés, puisque les restitutions à l'exportation sont imputées au pays à partir duquel les marchandises quittent l'Union.

En particulier, 14 % et 15 % des restitutions à l'exportation de l'ensemble de l'UE sont imputables respectivement à la Belgique et aux Pays-Bas qui, pourtant, ne représentent respectivement que 2,2 % et 6,9 % de la valeur de production de l'ensemble du secteur agricole en 2004. Cette situation s'explique par l'importance des ports d'Anvers et de Rotterdam comme point de passage pour les exportations de produits agricoles provenant d'autres Etats membres.

⁶ Les dépenses communautaires décrites dans ce paragraphe et illustrées dans les graphiques 2 et 3 sont celles communiquées par la Commission européenne. Leurs montants se rapportent donc aux exercices budgétaires du Feoga qui couvrent pour une année n la période du 15/10/n-1 au 14/10/n ; pour la France, ils sont donc différents de ceux enregistrés sur la base des déclarations de l'Acofa en année civile calendaire. Ils sont également différents en raison des décalages de quelques mois entre ces déclarations et le remboursement effectif.

⁷ Seulement entre 1987 et 1990 pour les Pays-Bas.

La part des dépenses communautaires attribuées à la France dans le secteur du sucre est relativement importante (20 % en 2004). Celle-ci est cependant plus faible au cours de la dernière décennie que dans les années 1980 (41 % en moyenne entre 1981 et 1987).

La France est le premier pays de l'Union bénéficiaire de l'ensemble des aides versées par le Feoga-garantie à la filière depuis 1980, à l'exception des années 1989, 1990 et 1995. En effet, premier pays producteur de sucre de l'Union, avec le quota de production le plus élevé (cf. graphique 3 bis), la France est en général le premier exportateur.

L'Allemagne, second producteur de sucre de l'Union européenne, est presque toujours le deuxième pays bénéficiaire.