

# Dumping sur le monde

## Comment les politiques de l'Union Européenne nuisent aux pays pauvres

Les politiques de l'Union européenne (UE) en matière de sucre entravent la lutte contre la pauvreté dans le monde. Des subventions à l'exportation permettent le dumping annuel de 5 millions de tonnes de sucre excédentaire sur les marchés mondiaux, détruisant ainsi les possibilités d'exportation des producteurs des pays en développement. Les producteurs africains ne disposent quant à eux que d'un accès limité aux marchés européens. Les bénéficiaires du régime sucre de la PAC sont les grandes exploitations agricoles et les grandes raffineries telles que Sudzucker et British Sugar. Les pauvres en sont les grands perdants. Les consommateurs et contribuables européens financent un système qui ôte à des personnes vulnérables une possibilité d'échapper à la pauvreté et d'améliorer leurs conditions de vie. Des réformes sont nécessaires pour faire cesser le dumping européen et améliorer l'accès au marché pour les pays les plus pauvres.

## Résumé

Le régime du sucre de la Politique Agricole Commune (PAC) fournit une récolte annuelle de profits subventionnés aux préparateurs d'aliments industriels et aux gros exploitants agricoles, et perpétue l'injustice des échanges commerciaux entre l'Europe et le monde en développement. Une réforme bénéficierait à des millions de gens qui vivent dans les pays pauvres. Le système actuel profite de façon disproportionnée à une minorité nantie en Europe.

Le régime du sucre est un anachronisme qui s'ajoute à l'onéreuse absurdité de la PAC. Epargné par les réformes successives, le secteur du sucre demeure un des marchés arborant les plus grandes distorsions de l'agriculture européenne. C'est également un sujet explosif dans les négociations internationales sur le commerce. Un examen approfondi du régime du sucre de la PAC est l'occasion de résoudre le problème. Ne pas saisir cette chance serait préjudiciable à l'Europe, encore pire pour les pays en développement, et potentiellement désastreux pour l'avenir d'un système commercial multilatéral réglementé.

Le régime du sucre de l'Union Européenne est un système notoirement complexe, mais il crée un problème qui peut se résumer en quelques mots: trop de sucre. Chaque année, l'Europe – un producteur à hauts coûts – génère des excédents à l'exportation s'élevant environ à 5 millions de tonnes. Un système de subventions à l'exportation directes et indirectes permet de se débarrasser de ces excédents à l'étranger, ce faisant détruisant les marchés des producteurs des pays en développement plus productifs. Par ailleurs, des barrières douanières élevées ne laissent pas rentrer les importations en Europe. Les moyens de subsistance des travailleurs et des petits planteurs des pays en développement pâtissent à la fois des exportations de l'Union Européenne vers les marchés internationaux et des restrictions d'accès aux marchés européens qui leur sont imposées.

L'Union Européenne prétend que l'Europe ne subventionne pas l'exportation du sucre. C'est sur cet argument que repose sa défense devant l'Organisation Mondiale du Commerce où le régime du sucre est remis en question. Mais cette défense est insoutenable. La position de l'Union Européenne à l'Organisation Mondiale du Commerce repose sur un sophisme économique. Derrière le flou des statistiques émanant de Bruxelles, l'Europe offre le soutien le plus important à l'exportation en termes de subventions et est le plus grand responsable du dumping. L'Europe dépense actuellement EUR 3.30 en subventions pour chaque EUR 1 de sucre exporté. En plus des EUR 1.3milliards en subventions à l'exportation enregistrés chaque année dans ses budgets, l'Union Européenne fournit un soutien caché aux exportations de sucre nominalement non subventionnées qui s'élève aux alentours d'EUR 1 milliard. Ces subventions cachées au dumping reflètent l'écart entre les coûts de production et les prix à l'exportation de l'Union Européenne.

Le niveau élevé des subventions à l'exportation et des tarifs douaniers est une conséquence du vaste fossé qui existe entre les prix garantis de l'Union Européenne et les cours internationaux. Les cours sur les marchés intérieurs sont maintenus à un niveau trois fois plus élevé que ceux qui prévalent sur les marchés internationaux. Si l'on abandonne les subtilités du langage

diplomatique, le régime du sucre de la PAC a l'apparence d'un cartel de fixation des prix opéré par les gouvernements pour le compte des gros exploitants agricoles et des entreprises de raffinerie. Ce régime maintient un système d'aide publique aux entreprises, financé par les contribuables et les consommateurs de l'Union Européenne, dont le coût humain est supporté par les pays en développement.

Les régions agricoles les plus prospères de l'Europe – telles l'Est de l'Angleterre, le Bassin Parisien et le Nord de l'Allemagne- sont parmi les plus grands bénéficiaires des subventions à l'exportation du sucre. Nous estimons que le soutien fourni aux 27 plus grandes exploitations de betteraves à sucre du Royaume Uni représente en moyenne EUR 206.910. Mais les transferts d'aide publique les plus importants vont aux groupes sucriers. La marge bénéficiaire de 25 pour cent réalisée par British Sugar, une filiale d'Associated British Foods, compte parmi les plus élevées du secteur de la transformation de l'Union Européenne. British Sugar est un des défenseurs le plus véhément du maintien du système actuel, avec une campagne élaborée sur une interprétation sélective et trompeuse des faits.

D'autres entreprises bénéficient de subventions à l'exportation qui se montent à des millions d'Euros chaque année. Nous estimons que pour les six principaux groupes sucriers, ces subventions à l'exportation s'élèvent à EUR 819m en 2003. L'entreprise française Béghin Say arrive en tête avec EUR 236m, suivi par le groupe allemand Sudzucker, numéro un en Europe, avec EUR 201m, et Tate and Lyle avec EUR 158m.

Les pays en développement figurent aux premiers rangs des perdants de la politique du dumping parrainée par la PAC. Traduites en pertes de devises à l'exportation, ces distorsions des marchés internationaux associées aux politiques du sucre de l'Union Européenne coûtent au Brésil \$494m, à la Thaïlande \$151m, et à l'Afrique du Sud et à l'Inde environ \$60m chacun en 2002. Ce sont des pertes considérables pour des pays dont un pourcentage important de la population vit dans la pauvreté, qui ont des problèmes de balance des paiements et disposent de ressources budgétaires limitées.

Les préférences commerciales mitigent les pertes occasionnées par le régime du sucre – mais seulement marginalement. Des pays dans le groupe ACP Afrique Caraïbes et Pacifique jouissent d'un accès préférentiel aux marchés du sucre européens avec des cours qui sont liés aux prix garantis de l'Union Européenne. Les Pays les Moins Avancés (PMA) jouissent également d'un accès préférentiel pour un quota limité. C'est un arrangement transitoire dans le cadre de l'initiative 'Tout Sauf les Armes' (EBA), par laquelle l'Union Européenne s'est engagée à donner un accès hors taxes à partir de 2009.

L'Union Européenne aime mentionner l'initiative EBA comme un gage de son engagement en faveur du développement – et il faut reconnaître que cette initiative a aidé plusieurs pays. Mais dans le cas du sucre, comme dans d'autres secteurs des politiques commerciales, la générosité de l'Union Européenne a des limites. Les droits d'accès aux marchés sont sévèrement limités pour accommoder les préoccupations des entreprises sucrières comme British Sugar, Béghin Say, Sudzucker, et le groupe de pression de la betterave à sucre.

Les arrangements d'EBA permettent aux Pays les Moins Avancés d'exporter un volume de sucre qui correspond à 1 pour cent de la consommation de l'Union Européenne. En d'autres termes, un groupe constitué des 49 pays

les plus pauvres sont autorisés à approvisionner l'Europe, une des régions les plus riches du monde, avec ce qui correspond à trois jours de consommation en sucre. Le Mozambique et l'Éthiopie, deux des pays les plus pauvres du monde ont le droit d'exporter ensemble un montant total de 25,000 tonnes en 2004. Seulement quinze des plus importantes exploitations sucrières du Norfolk en produisent davantage. Quand le moment est venu de choisir entre réduire la pauvreté en Afrique et défendre les intérêts des plantations et des industries sucrières en Europe, les gouvernements de l'Union Européenne ont clairement choisi leur camp.

Nous avons fait l'estimation des coûts des restrictions de marché de l'Union Européenne sur l'Éthiopie, le Mozambique et le Malawi. Le montant total des pertes depuis le début de l'EBA en 2001 s'élève à \$238m. Le montant des pertes prévues pour 2003/04 s'élèvent à \$38m pour le Mozambique et \$32m pour le Malawi. Ces chiffres mettent en évidence l'incohérence scandaleuse qui existe entre les politiques d'aide internationale et les politiques commerciales de l'Union Européenne. Chaque fois que l'Union Européenne donne \$3 au Mozambique en aide internationale, elle lui reprend \$1 au travers des restrictions du marché du sucre.

Les pertes à l'exportation sapent l'investissement et limitent les possibilités de diversification. Pour chaque pays individuellement, les coûts en relation avec la capacité de financement nationale sont importants

- Les pertes du Mozambique pour l'exercice financier actuel sont équivalentes aux dépenses totales du gouvernement dans le secteur agricole et du développement rural.
- Les pertes de l'Éthiopie sont équivalentes à son investissement dans les programmes de lutte contre le VIH/SIDA.
- Les pertes du Malawi excèdent le budget national du secteur des soins de santé primaires.

En définitive, les plus grands perdants du régime du sucre de la PAC sont les hommes, les femmes et les enfants des pays les plus pauvres du monde. Pour ces pays où plus de la moitié de la population rurale vit en dessous du seuil de pauvreté, les restrictions de l'Union Européenne sur les importations se traduisent par une exacerbation de la vulnérabilité et de la pauvreté, l'absence ou la détérioration des services de santé, et une diminution de leurs chances à une éducation. C'est la même situation pour les populations rurales des pays comme l'Afrique du Sud et la Thaïlande, où le dumping de l'Union Européenne a un effet négatif sur les salaires et les conditions.

La réforme du secteur du sucre de l'Union Européenne doit aborder quatre questions majeures.

- En premier, l'Union Européenne doit arrêter la subvention directe et indirecte aux exportations. La continuation du dumping des excédents doit être rejetée. Pour des raisons pratiques, cela veut dire que l'Union Européenne doit adopter un régime de 'zéro exportation' pour le sucre, qui à son tour occasionnera une baisse des quotas de production.
- La deuxième priorité est d'offrir aux pays les plus pauvres un meilleur accès aux marchés. Les gouvernements des Pays les Moins Avancés ont indiqué leur préférence pour le maintien des quotas qui leur permettent d'exporter vers l'Union Européenne à des prix rémunérateurs

et prévisibles. Si cette option est adoptée, le quota devrait refléter leur capacité d'exportation.

- La troisième priorité est la protection des intérêts de la PAC. Il est largement accepté que la réforme du régime du sucre entraînera une baisse des prix garantis, pour lesquels les producteurs européens seront généreusement compensés. Mais les prix payés aux exportateurs des pays du groupe ACP suivront la même courbe que les cours de l'Union Européenne. Pour de nombreux pays dans ce groupe, cela présente un réel danger. Plusieurs pays devront faire face à des coûts d'ajustement sévères et au risque de bouleversement social et économique. Pour cette raison, il est impératif que l'Union Européenne offre une aide opportune et généreuse aux pays entamant un processus d'ajustement.
- Enfin, le régime du sucre devrait être aligné sur les intérêts publics de l'Union Européenne. Cela veut dire rehausser la capacité des petites exploitations familiales en Europe pour contribuer à la création d'un système agricole qui soit durable sur le plan social et environnemental.

Le problème est que les groupes industriels vont essayer d'exploiter le débat sur la réforme de la PAC à leurs propres fins, outrepassant l'intérêt public dans leur poursuite de profits subventionnés. Les groupes sucriers et les grandes organisations d'exploitants agricoles s'efforcent actuellement de convaincre toute l'Europe que le système en vigueur doit être maintenu. La Grande Bretagne est un des points focaux de cette campagne. British Sugar et l'Union Nationale des Fermiers sont en train d'essayer de tourner l'opinion publique contre cette réforme avec le slogan populiste de la campagne 'Sauvons Notre Sucre'. Cette campagne est bâtie sur des distorsions. .

Ce document propose des arguments en faveur d'un modèle de réforme élaborée à partir d'un réalignement fondamental de la politique sucrière de l'Union Européenne. Il adopte le pragmatisme comme position de départ plutôt qu'un fondamentalisme commercial. Les avocats d'une transition vers les prix de marché et d'une libéralisation débridée ignorent deux problèmes fondamentaux. D'abord, aucune baisse des prix politiquement acceptable n'est susceptible d'éliminer les excédents à l'exportation de l'Union Européenne, surtout si elle s'accompagne d'une assistance directe importante pour compenser la perte des revenus des plus grosses exploitations. Deuxièmement, une baisse importante des prix dans l'Union Européenne dévasterait les industries des pays ACP et les Moins Avancés qui exportent actuellement à un cours lié aux prix garantis par le PAC. Elle saboterait également les petites exploitations familiales.

Notre option de réforme implique la reconnaissance qu'une baisse des prix se produira dans le cadre du processus de réforme, mais argumente en faveur d'ajustements importants sous forme de baisses des quotas et d'une expansion de l'accès aux marchés pour les pays les moins développés. Nous proposons quatre mesures fondamentales:

- Une baisse d'environ 2 millions de tonnes, ou un-tiers des quotas de l'Union Européenne pour arrêter toutes les exportations, faciliter une augmentation des importations en provenance des pays les moins développés, et réaligner la production intérieure sur la consommation. Cette baisse se ferait en deux étapes:

**1<sup>ière</sup> Etape:** Une interdiction immédiate des exportations en marge des quotas (2.7 millions de tonnes), et une baisse des quotas intérieurs d'environ 2.5 millions de tonnes.

**2<sup>ème</sup> Etape 2:** une baisse progressive et échelonnée des quotas entre 2006 et 2013 pour accommoder les importations de 2.7 millions de tonnes supplémentaires des pays les moins développés, des cours liés à ceux du marché de l'Union Européenne.

- L'élimination de toutes les subventions directes et indirectes à l'exportation avec effet immédiat.
- Un programme avec une assistance et une compensation supplémentaire pour les exportateurs du groupe ACP, financé par le transfert de EUR 1.3 milliards actuellement dévolus aux subventions à l'exportation. Ce programme pourrait inclure une option de 'rachat de quotas', par laquelle les pays ACP pourraient revendre leurs quotas à l'Union Européenne en contrepartie d'une garantie de flux d'assistance.
- La redistribution du soutien de la PAC vers les petits exploitants agricoles, et une investigation dans toute l'Europe sur les activités des transformateurs de sucre, conduite par les pouvoirs publics chargés de la concurrence.

Peut-être plus que pour tout autre secteur, le régime du sucre illustre la raison pour laquelle il n'est pas possible de traiter la réforme de la PAC comme un problème strictement européen. La position de l'Union Européenne comme producteur, exportateur et importateur majeur sur le plan international signifie que les décisions prises à Bruxelles ont des répercussions non seulement sur un grand nombre de pays pauvres, mais également sur les millions de gens désespérément pauvres qui vivent dans ces pays. C'est pourquoi l'Union Européenne doit démontrer un sens de responsabilité internationale qui soit à la mesure de son pouvoir commercial.



# 1 Introduction

*"Le travail est dur. Je gagne environ 40\$ par mois en récoltant la canne à sucre. Mais l'alternative, c'est la pauvreté. Au moins, maintenant, je peux envoyer mes enfants à l'école et acheter les articles de première nécessité pour ma famille."*

Bekele Telila, coupeur de canne à sucre à la Plantation de Metahara,  
East Shoa, Éthiopie

*"Le bas prix et le dumping du sucre, voilà le problème... Je voudrais que l'on réduise les subventions du sucre et que les conditions de marché soient les mêmes pour tout le monde. Les agriculteurs européens devraient cultiver quelque chose de mieux adapté à leur climat. Cela permettrait aux pays en développement, et en particulier aux petits exploitants, de cultiver plus de canne à sucre pour le marché mondial, ce qui améliorerait ma situation. Moi, je ne peux rien cultiver d'autre que la canne à sucre."*

Mzo Mzoneli, petit agriculteur sucrier, province du Kwa Zulu Natal,  
Afrique du Sud

Les débats sur la réforme de la politique sucrière de l'UE finissent toujours par s'enfoncer dans l'épais brouillard des discussions techniques au sujet des budgets, des subventions et des accords commerciaux. Derrière ce brouillard, de puissants intérêts font pression sur les gouvernements et mettent en oeuvre des campagnes d'opinion pour influencer les réformes. Le pouvoir politique et financier renforce grandement l'influence de ces intérêts autour de la table de négociation: les gouvernements des États membres de l'UE sont extrêmement sensibles aux exigences des grands exploitants agricoles et des industriels du sucre. La voix des citoyens des pays en développement tels que ceux cités plus haut a en revanche bien du mal à se faire entendre dans les capitales européennes. Les intérêts des agriculteurs et des travailleurs des pays pauvres occupent peut-être une place centrale dans la rhétorique des politiques de développement, mais quand il s'agit d'élaborer les politiques agricoles et commerciales, les principes de développement cèdent le pas à la politique du pouvoir.

Cela est inacceptable de la part d'une des plus puissantes organisations commerciales et d'un groupe de nations parmi les plus riches au monde. Les décisions prises à Bruxelles sur l'avenir du régime sucre de la PAC influenceront considérablement l'évolution de la pauvreté dans les pays en développement. Dans un monde globalisé, le commerce implique l'interdépendance et le partage des responsabilités. Or, le commerce du sucre constitue l'un des liens les plus forts entre les Européens et les citoyens vulnérables du monde en développement.

Pour de nombreux pays en développement, le sucre représente l'une des principales exportations et une importante source de devises. Les bénéfices qu'il procure aident à financer des importations vitales pour le développement national. Mais le sucre est également important pour les gens ordinaires et leurs familles. Dans la région pauvre du nord-est de la Thaïlande, le sucre constitue la principale source d'emploi pour les travailleurs agricoles ruraux. Au Mozambique et au Malawi, le secteur du sucre fournit des dizaines de milliers d'emplois saisonniers et offre ainsi un revenu aux populations rurales vivant dans la misère. Au Kwa Zulu et dans d'autres parties de la "ceinture sucrière" d'Afrique du Sud, ce secteur offre un marché pour les petits agriculteurs sucriers, lesquels emploient à leur tour des travailleurs ruraux. Les marchés internationaux du sucre ont un impact direct ou indirect sur le bien-être de millions de personnes à travers le monde ; les variations de prix se répercutent sur les produits et le marché du travail des régions rurales.

Ceci ne signifie pas pour autant que les exportations de sucre entraînent automatiquement une augmentation de la croissance et une réduction de la pauvreté. Les marchés internationaux du sucre se caractérisent par une tendance à la volatilité et à une détérioration du niveau des prix, d'où l'importance vitale de la diversification. Dans certains pays, les droits fondamentaux des travailleurs sont régulièrement bafoués, ce qui affaiblit d'autant le lien entre exportations de sucre et réduction de la pauvreté. Les petits agriculteurs, qui constituent la grande majorité des pauvres de la planète, se voient souvent refuser leur part des bénéfices du commerce du sucre. Les inégalités dans la répartition des terres, l'accès au crédit et aux infrastructures commerciales, font que ce sont souvent les grandes exploitations commerciales qui dominent les exportations. C'est le cas au Brésil, tout comme au sein de l'UE. Dans un tel contexte, l'agriculture d'exportation ne constitue ni une panacée contre la pauvreté, ni un substitut aux stratégies visant à élargir la répartition des bénéfices générés par les exportations. Il incombe aux gouvernements des pays en développement d'adopter des mesures - redistribution des terres et des ressources, respect des normes internationales sur le droit du travail, soutien prioritaire aux petits agriculteurs, etc. - susceptibles de faire bénéficier les pauvres du commerce du sucre.

L'UE a aussi sa part de responsabilité. En tant qu'important producteur et exportateur de sucre, elle doit faire en sorte que ses politiques ne contrecarrent pas les efforts des citoyens pauvres qui luttent pour améliorer leurs conditions de vie. Nous démontrons dans ce document qu'elle a failli à cet égard. La surproduction et le dumping des excédents déstabilisent les marchés et font chuter les prix, ce qui a des conséquences néfastes pour les petits agriculteurs et



les travailleurs ruraux qu'ils emploient. L'actuelle révision du régime sucre de la PAC offre à l'Europe la possibilité d'aligner ses politiques agricoles et commerciales sur ses déclarations d'engagement en faveur de la réduction de la pauvreté.

## 2 L'UE dans le marché mondial

Le fonctionnement du régime sucre est extrêmement complexe, davantage encore que la moyenne des autres secteurs de la PAC. Le résultat assez pourtant assez simple: des prix garantis élevés maintenus grâce à des taxes à l'importation génèrent beaucoup plus de sucre que l'Europe n'en consomme. Les tentatives de gestion de l'offre via des quotas se sont soldées par un échec spectaculaire. Conséquences: le dumping d'énormes excédents sur le marché mondial, dumping soutenu par d'importantes subventions à l'exportation. La stabilité des prix et les bénéfices importants de l'industrie sucrière européenne se paient: les prix sont moins élevés et moins stables dans les autres pays.

### Le marché international

Le sucre de canne fit la fortune des colons et des compagnies commerciales européennes de la période coloniale. Le marché mondial se modifia au début du 19<sup>e</sup> siècle, lorsqu'un blocus naval britannique poussa la France napoléonienne à rechercher l'autosuffisance via la betterave sucrière, une tradition qui s'est perpétuée dans la PAC. Le marché international du sucre est aujourd'hui encore le théâtre d'une lutte entre canne à sucre et betterave sucrière.

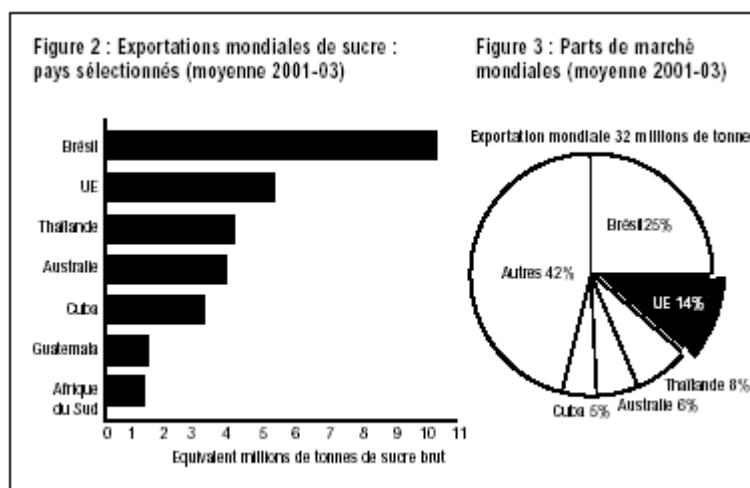
La canne à sucre est une plante vivace qui pousse dans les régions tropicales, généralement suivant un cycle de récolte de cinq ans. La betterave sucrière est une racine alimentaire généralement produite dans le cadre d'un système d'assolement culture cyclique. Le sucre de canne est commercialisé soit sous forme de sucre brut, soit sous forme de sucre blanc. La betterave n'est commercialisée que sous la forme de sucre blanc. La betterave européenne représente environ 13% de la production mondiale de sucre. Les cinq principaux producteurs de canne - Inde, Brésil, Chine, Thaïlande, Mexique - représentent 42% de la production mondiale.<sup>1</sup>

#### **La betterave européenne, malgré son coût de production élevé, reste cependant un important produit d'exportation**

Les producteurs de canne à sucre jouissent d'avantages significatifs par rapport à leurs concurrents betteraviers. Ces avantages ne découlent pas seulement du coût inférieur du terrain et de la main

d'œuvre, mais également de la situation défavorable de l'Europe concernant un élément fondamental: le soleil. Malgré l'emploi massif d'adjuvants chimiques, les producteurs de betteraves sucrières produisent moins à l'hectare que les producteurs de canne à sucre. Il est malaisé de comparer directement les coûts, mais selon les normes internationales, l'UE est un producteur à coûts élevés en comparaison des principaux producteurs de canne à sucre (**Diagramme 1**).

En dépit de cet inconvénient, l'UE est l'un des principaux acteurs sur le marché international (**Diagrammes 2 et 3**). Avec des exportations qui atteignent environ 5 millions de tonnes par an, elle est deuxième derrière le seul Brésil dans le classement mondial des parts de marché. L'Europe est également le premier exportateur mondial de sucre raffiné. Les cinq plus gros exportateurs - Brésil, UE, Thaïlande, Australie, Cuba - représentent ensemble environ la moitié des exportations mondiales.



Source : Données de l'Organisation Internationale du Sucre

### Les prix mondiaux sont bas, instables et à la baisse

À la différence d'autres produits agricoles, une part relativement importante de la production de sucre - approximativement un quart de la production totale - est commercialisée au niveau international. Il en découle que la viabilité de nombreuses exploitations sucrières est fortement influencée par les fluctuations du marché mondial. Les exportateurs de sucre doivent faire face aux deux mêmes problèmes que les exportateurs de produits tropicaux de base tels que le café et le cacao: la détérioration et la forte instabilité des prix. Le prix du sucre sur les marchés mondiaux a de tous temps été caractérisé par de courtes et brusques hausses suivies de longues périodes de bas prix.

Les deux dernières décennies ont constitué l'une des plus longues périodes de bas prix de l'histoire. Depuis le milieu des années 1990, la valeur du marché du sucre est restée relativement constante, environ

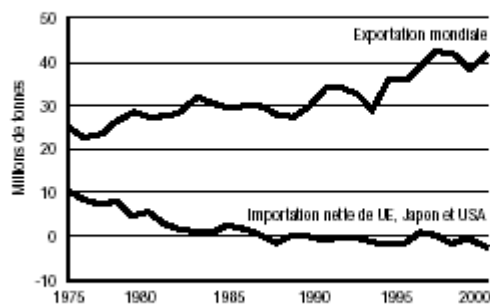
11 milliards de \$<sup>2</sup>, alors que le volume des exportations a augmenté de 75%. La production dépassant la consommation et les stocks augmentant, les prix ont graduellement diminué, quoique de manière très fluctuante. Les exportateurs de sucre ont été contraints d'accroître le volume de leurs exportations simplement pour maintenir leur niveau de gains en devises. L'augmentation des exportations pousse à son tour les marchés à la baisse, renforçant ainsi le cercle vicieux de la surproduction et des prix bas.

Les projections pour l'avenir sont peu encourageantes. Le prix international d'environ 160\$ par tonne est déjà inférieur au coût de production de la plupart des principaux producteurs. Si la tendance actuelle se poursuit, les prix moyens pour la période 2010-2015 pourraient être jusqu'à 25% inférieurs à la moyenne des prix pour la seconde moitié des années 1990.<sup>3</sup>

La tendance défavorable des prix sur les marchés mondiaux s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs. Au niveau de l'offre, l'entrée fracassante du Brésil sur le marché mondial au cours des années 1990 a beaucoup contribué à éroder les prix. De manière plus générale, l'offre des pays en développement a tendance à ne pas varier en fonction des fluctuations des prix mondiaux, d'une part en raison de la nature vivace de la canne à sucre, et d'autre part parce que les investissements dans le traitement du sucre se font sur le long terme. Au niveau de la demande, les exportations ont été affectées par la croissance du marché des édulcorants alternatifs. Le protectionnisme du Nord a eu des répercussions sur l'offre et la demande. Les subventions ont permis à l'UE d'accroître ses exportations, alors que la plupart des pays industrialisés restreignent les importations via des droits de douane élevés. Cela a pour effet d'accentuer la différence entre la demande dans les pays industrialisés et l'offre au niveau mondial (**Diagramme 4**).

La volatilité des prix est exacerbée par la concentration des exportations dans les mains de quelques fournisseurs, et par les politiques - telles que celles de l'UE - qui isolent du marché mondial les producteurs des pays industrialisés. Les systèmes d'aide à l'agriculture permettent à l'UE de produire et de commercialiser un important excédent d'exportation, et ce quelles que soient les tendances du marché. Les coûts liés à l'ajustement par rapport à ces tendances sont donc répercutés sur les autres producteurs.

Figure 4 : Exportations et importations mondiales de sucre pour pays sélectionnés



Source: Banque Mondiale

## Le fonctionnement du régime sucre de l'UE

Tous les grands producteurs de sucre soutiennent le secteur, y compris dans les pays en développement. La plupart considèrent cette protection comme une réponse légitime à la distorsion et à l'érosion des prix internationaux. Mais l'UE bat tous les records en ce qui concerne le niveau d'aide et la perturbation subventionnée des marchés internationaux. Selon l'OCDE, le coût total de ce soutien au sucre européen équivaut à la moitié de la valeur de production<sup>4</sup>. Parmi les autres grands producteurs, seuls les États-Unis peuvent rivaliser avec l'UE en matière de subventions au sucre.

Durant les premières années de la PAC, l'objectif a consisté à atteindre l'autosuffisance en sucre et à protéger les revenus des producteurs. Cette mission a été partiellement accomplie. Les agriculteurs et transformateurs européens ont été extrêmement bien protégés et isolés des prix bas et des fluctuations du marché mondial, mais les gains internes ont été inégalement répartis, et les coûts externes se sont avérés élevés.

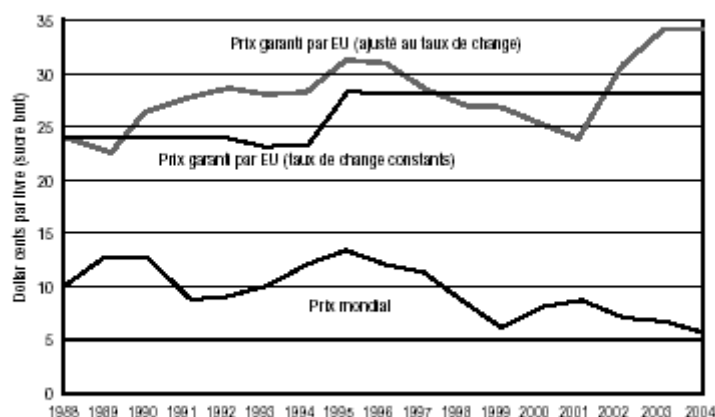
### Les "trois piliers" du régime sucre de la PAC

Pour simplifier, le régime sucre de la PAC repose sur trois piliers: prix garantis, protection contre les importations et subventions à l'exportation.

**Les prix garantis** s'appliquent à un quota de sucre déterminé chaque année par la Commission européenne. Ces dernières années, ce quota se situait aux alentours de 14 millions de tonnes. Les quotas de la PAC étaient initialement conçus en vue d'assurer l'autosuffisance et se basaient sur des principes établis par Napoléon. Ils ont cependant évolué et servent aujourd'hui à soutenir le prix d'un volume de production qui dépasse largement la consommation de l'UE. Il existe

un excédent structurel d'environ 1,5 millions de tonnes intégré au système de quotas, ce qui en fait une importante source d'excédent pour l'UE. Le prix intérieur garanti est généralement trois ou quatre fois supérieur aux prix mondiaux. Les prix européens fluctuent en dollars mais sont stables en euros, ce qui leur offre un oasis de stabilité sur un marché mondial volatil (**Diagramme 5**).

Figure 5 : Prix garantis par l'UE et prix mondiaux (dollar cents/livre)



Source : Basé sur données de l'Organisation Internationale du Sucre, Banque Mondiale et Commission Européenne.

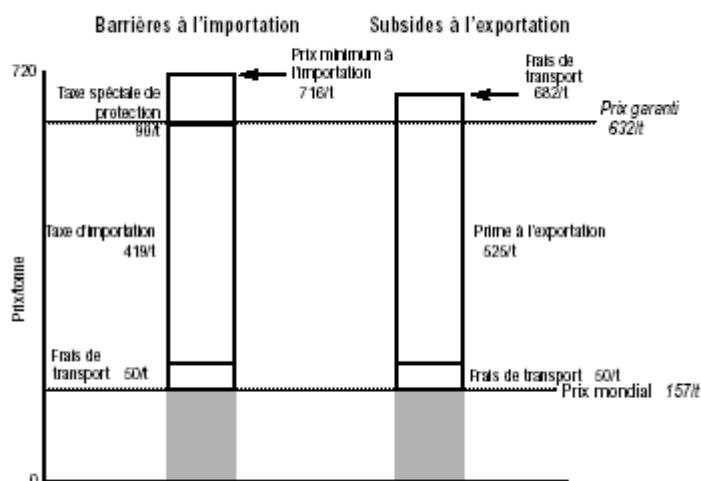
Le prix garanti payé aux transformateurs avoisine actuellement 632EUR /tonne pour le sucre blanc, alors que le prix sur le marché mondial est de 157EUR /tonne. <sup>5</sup>

**Les restrictions sur les importations** sont le pendant des prix garantis élevés. Même avec des prix mondiaux bloqués à des niveaux très bas, il est impossible pour les autres exportateurs de pénétrer sur le marché européen. En plus d'un droit de douane fixe, l'UE utilise une "protection spéciale" qui augmente à mesure que les prix mondiaux chutent, créant ainsi un système de protection étanche<sup>6</sup> (**Diagramme 6**). Les actuelles taxes à l'importation entraînent un supplément de prix d'environ 324%.

**Les subventions à l'exportation** sont le "revers" des taxes à l'importation. L'excédent résultant du quota à prix garanti et des importations préférentielles (voir plus loin) doit être écarté du marché intérieur sous peine de pousser les prix garantis à la baisse. La solution favorite de l'Europe: le dumping des excédents sur les marchés mondiaux. Les subventions à l'exportation versées aux transformateurs et aux opérateurs comblent la différence entre prix européens et prix mondiaux. L'UE paie actuellement environ 525EUR /tonne de subvention à l'exportation pour le sucre dit "quota" (**Diagramme 6**). En d'autres termes, chaque euro de vente à l'exportation généré par le sucre coûte à l'UE 3,30EUR de

subventions. Le total des restitutions à l'exportation prélevées sur le budget de l'UE s'est élevé à 1,3 milliards EUR en 2002.<sup>7</sup>

Figure 6 : Le régime PAC-sucre en action : barrières à l'importation et subsides à l'exportation (prix 2004)



Source : Basé sur données de l'Organisation Internationale du Sucre et Commission Européenne

Ce système de protection tripartite explique la structure de coût de l'aide au sucre dans le cadre de la PAC. Cette aide est principalement financée par les consommateurs, ce qui reflète l'écart entre les prix UE garantis et les prix mondiaux. La Cour des comptes de l'UE a évalué le coût de cette différence de prix pour les consommateurs à 6,5 milliards EUR en 2001<sup>8</sup>. Les prix mondiaux ne peuvent cependant pas être considérés comme un indicateur totalement objectif tellement ils sont faussés, notamment par les politiques de l'UE. Les contribuables paient une partie de l'addition sous la forme de contributions budgétaires aux subventions à l'exportation et de certaines autres interventions. Les coûts budgétaires directs s'élevaient à 1,4 milliards EUR en 2002<sup>9</sup>. Les coûts totaux s'élèvent donc à environ 8 milliards EUR, c'est à dire 64 EUR par ménage de l'UE.

## Le sucre "hors quota" et les préférences commerciales

La complexité du régime sucre découle de deux mesures, lesquelles font l'objet d'une controverse à l'OMC: (1) les dispositions relatives au sucre produit au-delà du quota et (2) les accords commerciaux préférentiels.

**Le sucre "hors quota"** peut être produit de manière illimitée. Le prix garanti pour le sucre quota génère des marges bénéficiaires tellement élevées (voir ci-dessous) que la production de sucre "hors quota" est

rentable pour les producteurs et les transformateurs. En effet, les subventions relatives au sucre quota "débordent" sur le sucre hors quota, créant ainsi une subvention croisée cachée. La production de sucre hors quota était naguère peu importante. Elle est aujourd'hui de 2 à 3 millions de tonnes par an. Quoiqu'il soit le produit de subventions, le sucre hors-quota n'est pas éligible pour un soutien des prix. Il ne peut pas non plus être commercialisé sur le marché intérieur. Selon la réglementation de l'UE, le sucre hors quota doit être stocké ou vendu sans subventions à l'exportation sur le marché international ; la Commission européenne peut donc effectivement prétendre que les exportations ne sont pas subventionnées. La production de sucre hors quota a rapidement augmenté. Elle représentait en 2002 le quart de la production totale - le double du niveau de 1995 - et environ la moitié du total des exportations, quoique ces proportions varient d'année en année.<sup>10</sup>

**Les accords commerciaux préférentiels** confèrent au régime sucre de la PAC son caractère unique et font de l'UE le deuxième plus grand importateur au monde, alors qu'elle fait aussi partie des gros exportateurs. Selon le Protocole Sucre, accord avec les pays Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), l'UE importe jusqu'à 1,6 millions de tonnes de sucre à prix garanti et sans droits de douane<sup>11</sup>. Des accords relativement similaires ont été étendus aux pays les moins développés dans la cadre de l'initiative "Tout sauf les armes" (« Everything but Arms, EBA, étudiée plus en détail ci-dessous), quoique pour des quantités moins importantes. Les importations préférentielles en provenance des Balkans ont également augmenté ces dernières années.<sup>12</sup>

## Le "bilan sucre" de l'UE

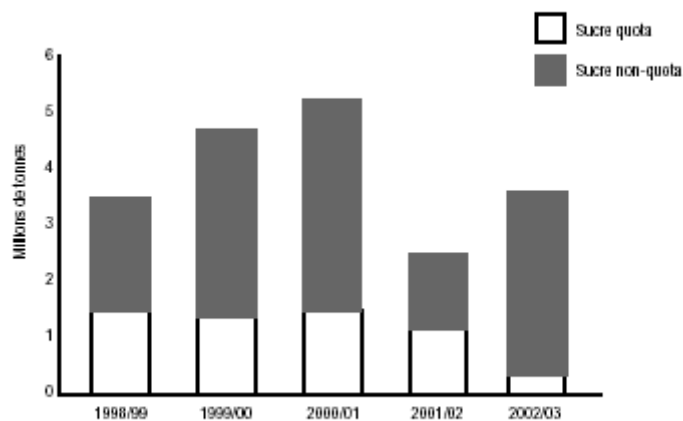
L'UE aime à répéter que le régime sucre est globalement en équilibre et qu'il n'existe pas d'excédent structurel. Cette déclaration ne correspond pas aux faits.

### *Un excédent... structurel...*

La consommation de l'Europe des 15 avoisine 12,8 millions de tonnes, alors que la production varie entre 16 et 19 millions de tonnes<sup>13</sup>. La différence entre production et consommation intérieures varie d'année en année, tout comme la proportion de quota et de hors quota dans ce surplus (**Diagramme 7**). En plus du sucre produit à partir de betteraves domestiques, 1,6 millions de tonnes supplémentaires sont produites à partir de sucre de canne brut importé des ACP. Le régime sucre fait en sorte que la production qui excède la consommation interne soit exportée. Ici encore, le volume total des excédents exportés varie en fonction de la production de sucre hors quota. Le bilan pour les campagnes de commercialisation

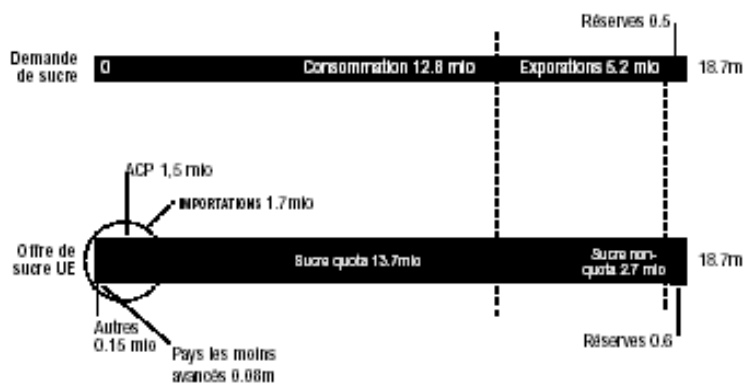
allant de 2001 à 2003 montre que le régime sucre produit en moyenne un excédent structurel dépassant légèrement les 5 millions de tonnes (Diagramme 8).

Figure 7 : Surplus annuel UE : production excessive de quota et non-quota par rapport à la consommation (1998-2002)



Source : Commission Européenne

Figure 8 : La balance du sucre : moyennes UE de 2000-03 (tonnes)



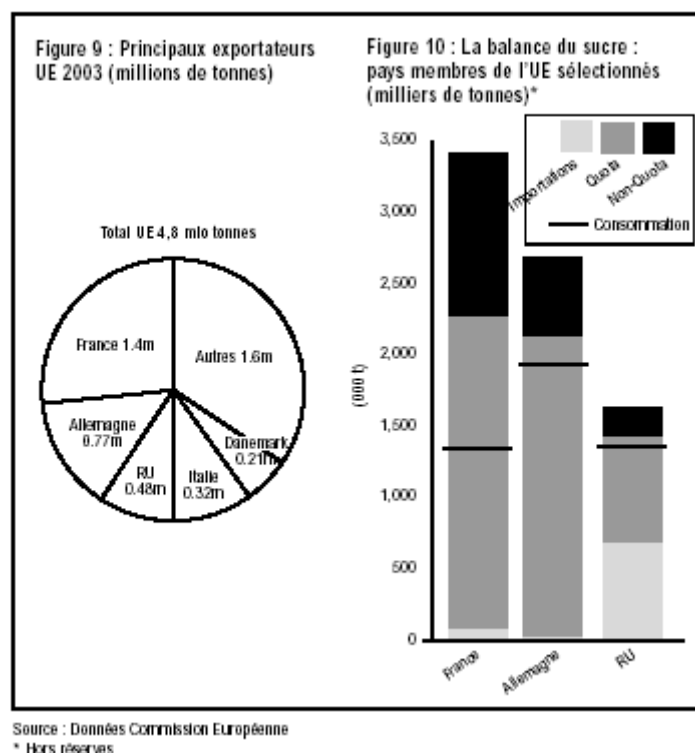
Source : Données Commission Européenne (discordances pour cause de quantités arrondies)

### ... qui varie de pays en pays

Il existe d'importantes variations nationales dans le bilan global de l'UE. La France, avec près de la moitié du total, est de loin l'État membre qui exporte le plus de sucre ; elle est suivie par l'Allemagne et le Royaume-Uni (Diagrammes 9 et 10). L'excédent français résulte à la fois d'un quota fixé à environ 2 millions de tonnes au-dessus du niveau de la consommation et d'une importante production de sucre hors quota. Le même schéma s'applique à l'Allemagne. Le cas du



Royaume-Uni, troisième plus gros exportateur, est atypique. Ce pays est importateur net de sucre, parce que le marché britannique est équitablement divisé entre betterave domestique et sucre brut importé, ce qui souligne sa position de principale destination du sucre ACP<sup>14</sup>. Cependant, le marché britannique est globalement excédentaire, comme en témoignent les 478.000 tonnes exportées en 2003.



### Le "cas particulier" du Royaume-Uni

Le marché britannique met en lumière certaines des questions soulevées au sein de l'OMC dans le cadre du différend relatif au sucre. De l'avis des grands transformateurs britanniques, de la National Farmers Union (NFA, fédération nationale des agriculteurs) et de la Commission européenne, le Royaume-Uni est un exemple de marché "en équilibre". Ils veulent dire par là que l'offre interne à l'exclusion des importations est légèrement inférieure à la consommation. La raison de l'exclusion des importations du calcul de ce bilan n'est pas très claire. L'argument "marché en équilibre" fait la confusion entre une définition comptable étroite des flux commerciaux et la véritable activité du marché. Le Royaume-Uni est peut-être importateur net de sucre, mais il est également le troisième plus gros exportateur de l'UE. Ces exportations sont le produit des subventions directes et indirectes qui font l'objet du litige commercial à l'OMC.

## Quand une subvention n'en est pas une

L'UE subventionne-t-elle les exportations de sucre? Cette question apparemment simple se trouve au centre d'un litige commercial controversé à l'OMC dont l'issue aura d'importantes répercussions sur le débat concernant la réforme de la PAC et sur l'avenir du « cycle de développement » de Doha.

Pour résumer le litige examiné par l'OMC, le Brésil, la Thaïlande et l'Australie accusent l'UE de pratiquer des "subventions croisées" d'exportations de sucre hors quota, de subventionner indirectement les exportations de sucre quota, et de subventionner directement les exportations d'un volume supplémentaire équivalent aux importations ACP.

### Les dénégations de l'UE

L'Europe s'est déclarée indignée par de telles accusations. Pascal Lamy, le Commissaire européen au commerce, a condamné le dossier de l'OMC, déclarant qu'il s'agissait là de "rien moins qu'une attaque directe des préférences commerciales de l'UE en faveur des pays en développement".<sup>15</sup> Il faut comprendre par cela que l'accès préférentiel au marché est subordonné à l'exportation d'un volume de sucre équivalent à celui importé, et que les pays bénéficiant d'un accès préférentiel sont dès lors menacés par les actions intentées par le Brésil et ses co-plaignants. L'UE prétend également que son régime sucre est compatible avec une "exemption" aux règles de l'OMC accordée lors du dernier cycle de négociations, ainsi qu'avec des règles commerciales internationales plus générales<sup>16</sup>. Sur le plan économique, l'UE certifie que le régime d'exportation du sucre est "non-subventionné" et "autofinancé".

Aucun de ces arguments ne tient à l'examen (voir Encadré 1). Le gouvernement brésilien a clairement précisé que l'action intentée devant l'OMC conteste non pas le régime des importations préférentielles de sucre, mais bien le système des subventions à l'exportation<sup>17</sup>. L'Europe pourrait absorber les importations préférentielles et réduire les exportations en réduisant les quotas des producteurs européens. De plus, contrairement à ce qui prétend l'UE, sa "dispense" de l'OMC ne comprend pas le droit de réexporter un volume équivalent aux importations ACP.

Les assertions selon lesquelles l'UE est un exportateur non subventionnant sont basées sur un sophisme économique. L'extraordinaire complexité du régime sucre de la PAC a permis à la Commission européenne de créer un brouillard statistique et de se servir d'obscurités budgétaires pour masquer ce qui est de toute évidence un système de subventions à l'exportation qui ne dit pas son nom. En l'absence de telles subventions, l'Europe serait un

gros importateur net de sucre et non pas le deuxième exportateur au monde. Comme l'a déclaré la propre Cour des comptes de l'UE: "le sucre UE est clairement non compétitif sur le marché mondial. Des subventions de l'ordre de 75% du prix d'intervention sont actuellement nécessaires pour permettre la vente des quotas excédentaires".<sup>18</sup>

#### **Encadré 1: Défendre l'indéfendable - l'UE assignée devant l'OMC**

En 2002, le régime sucre de l'UE a été contesté devant l'OMC. Trois pays - Brésil, Australie, Thaïlande - ont officiellement saisi l'OMC, arguant de ce que les subventions à l'exportation de l'UE nuisaient à leur secteur sucrier. Tous les litiges examinés par l'OMC soulèvent des questions juridiques et économiques complexes. Ce cas n'échappe pas à la règle. Cependant, au-delà de cette complexité, la véritable question est la suivante: l'UE subventionne-t-elle oui ou non les exportations de sucre? Pour sa défense, la Commission européenne certifie que les exportations dans le cadre du régime sucre sont non subventionnées.

Trois arguments soutiennent la thèse de la défense, et chacun d'eux manque singulièrement de crédibilité.

**Argument 1: "les exportations 'quota' sont autofinancées".** L'UE affirme que les 1,2 millions de tonnes d'exportations 'quota' sont non-subventionnées parce qu'elles sont financées par des prélèvements sur les agriculteurs et les transformateurs plutôt que par une contribution gouvernementale. Ces prélèvements représentent en réalité le détournement d'une partie de la subvention à la consommation aux transformateurs à des fins de subvention à l'exportation. L'Accord sur l'Agriculture de l'OMC précise clairement que les subventions à l'exportation peuvent prendre la forme de transferts non-budgétaires. L'article 9 de l'AsA stipule que les subventions à l'exportation comprennent: "les versements relatifs à l'exportation d'un produit agricole financés en vertu d'une action gouvernementale, que cela entraîne ou non une charge pour les finances publiques, en ce compris les paiements financés par un prélèvement".<sup>19</sup>

**Argument 2: "L'UE a le droit de subventionner la réexportation d'une quantité équivalente aux importations ACP".** Selon l'UE, ce droit est garanti par une dispense de l'OMC datant de 2002 et qui l'autorise à entretenir une relation commerciale préférentielle avec les pays ACP. L'UE cite cette dispense pour justifier la subvention à l'exportation de 1,6 millions de tonnes. Ces subventions ne figurent pas dans les rapports de l'UE à l'OMC et dans les engagements à réduire les subventions, officiellement parce qu'elles font partie de sa politique de développement. Le Brésil n'a pas contesté le droit de l'UE à poursuivre ses importations préférentielles, mais il conteste - avec raison - son droit à la réexportation<sup>20</sup>. La dispense de l'OMC autorise l'UE à importer du sucre à des conditions préférentielles, pas à exporter à des conditions subventionnées. D'autre part, l'UE n'alloue pas spécifiquement les importations préférentielles de sucre. Au contraire, elle raffine le sucre brut importé et traite le sucre blanc ainsi obtenu comme faisant partie de ses excédents internes.

**Argument 3: "Le sucre hors quota n'est pas subventionné":** Le Brésil et l'Australie prétendent que le sucre hors quota est exporté à des prix inférieurs aux coûts de production via à système de subventions croisées incompatible avec les règles de l'OMC<sup>21</sup>. Ils ont parfaitement raison. Les producteurs et transformateurs de sucre européens sont en mesure d'exporter du sucre hors quota sans subventions directes pour une seule et unique raison: ils bénéficient de subventions croisées. Les marges importantes des subventions du sucre quota "retombent" sur le sucre hors quota: les pertes sur le sucre hors quota sont financées par les gros bénéfices réalisés sur le sucre quota<sup>22</sup>. Les prix d'intervention pour le sucre quota permettent aux producteurs de couvrir leurs coûts fixes tant que les prix mondiaux couvrent leurs coûts marginaux.<sup>23</sup> La condamnation la plus implacable de la défense de l'UE vient peut-être de la Cour des comptes de l'UE elle-même. Dans un rapport de 2001, la Cour remarquait que "La production dépassant le quota... peut être vendue profitablement aux prix du marché mondial parce que les prix obtenus pour la vente de sucre quota sont suffisants pour couvrir tous les coûts fixes des entreprises de transformation". L'argumentation de l'UE a été affaiblie davantage encore par un précédent issu d'une litige OMC concernant le secteur laitier canadien. L'organe de règlement des différends avait alors conclu que les aides internes appliquées aux produits excédentaires avaient le même effet que des subventions à l'exportation. Et le panel de conclure en substance "que la distinction entre aide interne et subventions à l'exportation serait estompée si les membres de l'OMC étaient autorisés à utiliser sans limite l'aide interne pour soutenir les exportations"<sup>24</sup>. En d'autres termes, l'efficacité (déjà limitée) des règles de l'OMC seraient affaiblie si l'interprétation qu'en fait l'UE faisait jurisprudence. Il n'existe pas de défense crédible concernant le fond de l'argument selon lequel l'UE exporte du sucre hors quota à un prix inférieur aux coûts moyens de production. Les prix à l'exportation avoisinent actuellement le quart des coûts moyens de production, ce qui indique une subvention indirecte que nous estimons à 833 millions EUR ou 1 milliard \$ (voir texte).

### **Comment l'UE procède-t-elle au dumping du sucre?**

Si on le réduit à l'essentiel, le régime sucre de la PAC subventionne les exportations via deux canaux croisés: aide budgétaire et aide à la consommation pour le sucre hors quota.

**Aide budgétaire.** Le budget 2002 de la PAC prévoit 1,3 milliards EUR pour les subventions à l'exportation. Les contribuables paient entre 800 et 900 millions EUR de ce montant pour couvrir les coûts de l'exportation de 1,6 millions de tonnes<sup>25</sup> que l'UE déclare représenter l'équivalent des importations ACP. L'UE ne mentionne pas ces transferts en tant que subventions et prétend qu'ils font partie de sa politique de développement. Le solde de 500 millions EUR est financé par une taxe sur le prix garanti payé pour le sucre quota, actuellement jusqu'à un plafond de 1,2 millions de tonnes. Les industriels de la transformation assurent que cette taxe signifie que le secteur couvre les coûts du financement des exportations, d'où l'étiquette "autofinancé". Dans la réalité, cependant, ce sont les consommateurs qui paient. Ce prélèvement est en fait une taxe sur

les transferts consommateurs au bénéfice de l'industrie de transformation. Une partie de ces transferts sont ainsi convertis en subventions à l'exportation.

**L'aide à la consommation** aux exportations de sucre hors quota. Les exportations annuelles de sucre hors quota s'élèvent en moyenne à 2,7 millions de tonnes. Selon l'UE, ces exportations sont non subventionnées. Vu à travers le prisme des dispositions budgétaires européennes, ceci est techniquement correct: comme expliqué plus haut, le sucre hors quota doit être stocké ou exporté aux prix mondiaux. Toutefois, ce sucre ne peut en réalité être produit et exporté que grâce aux "subventions croisées" décrites précédemment.

Une manière d'évaluer l'argument européen de non-subvention des exportations consiste à appliquer les mêmes critères OMC de mesure du dumping que l'UE elle-même applique lorsqu'elle examine les pratiques exportatrices des pays en développement. L'OMC définit le dumping comme la vente sur les marchés d'exportation à des prix inférieurs à la valeur normale. Dans les cas où les prix sont perturbés par des interventions gouvernementales, comme c'est le cas pour le sucre UE, la valeur normale peut être déterminée sur la base du coût de production.<sup>26</sup> Selon cette définition, on considère qu'il y a dumping lorsque les prix à l'exportation sont inférieurs au coût de production.

Nous avons appliqué cette définition afin d'évaluer l'ampleur du dumping UE pour les exportations de sucre hors quota. Les coûts de production moyens pour les principaux exportateurs européens sont actuellement environ quatre fois supérieurs aux prix mondiaux, c'est à dire 25 centimes par livre pour des prix mondiaux avoisinant les 8 centimes par livre (voir Diagramme 2). Il en résulte un écart de prix et une subvention implicite à l'exportation de 374\$/tonne. Les exportations hors quota ont représenté en moyenne 2,7 millions de tonnes pour les trois dernières campagnes de commercialisation, ce qui, multiplié par la subvention implicite à l'exportation, donne le chiffre de 1 milliard \$. Ceci peut être considéré comme la valeur approximative du programme officieux de dumping subventionné de l'UE, lequel se trouve maintenant au centre des débats à l'OMC à la suite du différend initié par le Brésil et d'autres pays. Le milliard de dollars de dumping officieux subventionné de l'UE est financé par les consommateurs européens. Les raffineries/entreprises de transformation ont tout à y gagner: ces subventions permettent des exportations que seraient autrement impossibles.

### **3 La récolte des subventions: qui bénéficie du régime sucre?**

Le régime sucre de la PAC impose des coûts élevés aux contribuables et aux consommateurs européens. De l'autre côté de l'équation, il génère d'importants bénéfices pour l'industrie de transformation et les grandes exploitations agricoles. L'essence du régime sucre peut donc se définir comme une sorte de "fonds pour les entreprises" au travers duquel de puissants intérêts privés s'approprient les bénéfices d'une politique publique. Certains très petits exploitants agricoles européens bénéficient également de ce système. La gestion de l'offre et les prix garantis ont permis à nombre d'entre eux de survivre, même si la majeure partie de l'aide va aux raffineries et aux grandes exploitations agricoles. Une partie du défi de la réforme consiste à réorienter les bénéfices de la PAC vers les petits agriculteurs et les objectifs de politique environnementale.

#### **Le cartel des entreprises**

Les politiques publiques dans le secteur du sucre définissent un marché hautement régulé. Le problème, c'est que cette régulation entérine ce qui est en réalité un cartel d'entreprises, bien que ce cartel opère dans les limites de la loi. Dans ce marché contrôlé, l'UE définit les quantités à produire, offre un prix garanti, exclut la concurrence et finance l'exportation des excédents qui, sinon, perturberaient le marché du sucre. Les contribuables et les consommateurs en paient les frais. Les entreprises de transformation en récoltent les bénéfices.

Le contrôle des entreprises sur le secteur du sucre trouve sa source dans le système de quotas. Les entreprises de transformation sont les dépositaires de ce système. Les gouvernements nationaux leur allouent des quotas qu'elles répartissent ensuite entre les producteurs afin de produire un volume défini de betteraves à des prix garantis.

#### **Les détenteurs des quotas règnent en maîtres**

Le contrôle des quotas est très "concentré".<sup>27</sup> Cinq entreprises seulement se partagent plus de la moitié de l'ensemble des quotas de l'UE. Dans dix des États membres, la totalité des quotas se trouve dans les mains d'une ou deux entreprises. Au Royaume-Uni, British Sugar jouit du monopole sur la betterave et Tate and Lyle contrôle le marché de la canne à sucre. Elles représentent à elles-deux environ 90% du marché britannique du sucre. Le géant français Beghin Say contrôle plus du tiers du quota français et la moitié du quota italien.

Sudzucker contrôle 40% du quota allemand. Danisco, le géant danois de l'alimentaire, contrôle le marché du sucre de la Baltique: il a le monopole du quota au Danemark, en Suède et en Finlande. En Espagne, l'entreprise Ebro Puleva contrôle 80% du quota national.

### *Les grands deviennent de plus en plus grands...*

Les concentrations d'entreprises sont de plus en plus marquées. Au cours des années 1990, le nombre d'entreprises de transformation et de raffinage a diminué d'un tiers pour atteindre 53. Les grandes entreprises de transformation se sont agrandies et ont étendu leur influence. Les structures de propriété sont également davantage liées, tant horizontalement (acquisition de parts dans d'autres entreprises de transformation) que verticalement (les betteraviers contrôlent certaines des principales entreprises de transformation).<sup>28</sup>

Le cas de Sudzucker illustre parfaitement la tendance au monopole.<sup>29</sup> Le Groupe Sudzucker domine le marché européen du sucre. Depuis 1996, sa production de sucre est passée de 3 millions à 4,7 millions de tonnes, c'est à dire au peu moins du quart de la production totale de l'UE. Les ventes de sucre du groupe ont atteint 3,3 milliards EUR en 2002-2003, générant un bénéfice de 397 millions EUR.<sup>30</sup> Le rendement moyen pour les actionnaires est de 12% depuis 1988, ce qui est largement supérieur aux rendements moyens du secteur manufacturier.<sup>31</sup> La société s'est développée via toute une série d'acquisitions. Elle gère plus de 56 raffineries de sucre à travers l'Europe. On trouve parmi elles quatre usines belges du groupe Raffinerie Tirlemontoise (RT) (qui détient trois-quarts du quota national), cinq usines françaises du groupe Saint Louis Sucre (le deuxième plus important groupe français en termes de quota), trois usines du groupe Agrana en Autriche (premier groupe du pays en termes de quota) et 14 usines en Pologne.<sup>32</sup>

### *...et les betteraviers sont de la partie*

L'intégration verticale entre industries de transformation et betteraviers est une autre caractéristique du secteur du sucre. En Allemagne, des coopératives de betteraviers détiennent la majorité de contrôle dans Nordzucker et Sudzucker.<sup>33</sup> Les betteraviers ont également acquis la majorité de contrôle dans Beghin Say.<sup>34</sup> Cette concentration de pouvoir économique, tant au sein du secteur de la transformation qu'entre producteurs et transformateurs, a d'importantes implications politiques. La plus évidente est qu'il crée un front uni et une unité d'intérêts entre l'industrie et les producteurs lors des négociations avec les gouvernements.

### **Pratiques anti-concurrentielles?**

Le haut niveau de concentration de propriété et la concurrence limitée ont attiré l'attention des autorités de la concurrence sur le

secteur du sucre. Le commerce transfrontalier est très réduit, ce qui ouvre la voie à une fixation monopolistique des prix. Une enquête de la Cour des comptes a révélé d'importantes variations de prix selon les marchés, d'où la suspicion de l'existence de cartels de fixation des prix.<sup>35</sup>

Le problème général identifié par les autorités européennes de la concurrence n'est pas une fixation formelle des prix, ce qui est illégal, mais plutôt un "gentlemen's agreement" informel visant à gonfler artificiellement les prix. Citons les conclusions du rapport 2002 de l'Autorité Suédoise de la Concurrence: "les entreprises du secteur du sucre sont en mesure de pratiquer des prix élevés grâce à ce que l'on peut appeler une collusion tacite. L'élément le plus important... est que ces sociétés peuvent pratiquer des prix largement supérieurs aux coûts marginaux tant que les autres sociétés du marché font de même."<sup>36</sup>

Des accords moins tacites ont été identifiés. Certaines sociétés - parmi lesquelles British Sugar et Tate and Lyle - ont par le passé reçu des amendes pour abus de concurrence. En 1988, la Commission européenne a décrété que British Sugar était "le moteur" d'un accord de fixation des prix sur la période de 1986 à 1990 impliquant Tate and Lyle ainsi que deux entreprises plus modestes. La Commission a estimé que cet accord avait pour objectif "la restriction de la concurrence par les prix sur les marchés du sucre industriel et du sucre de détail en Grande-Bretagne, marchés déjà caractérisés par une tendance à une réduction de la concurrence, en raison de la concentration du marché et à des barrières élevées à l'entrée".<sup>37</sup> Oxfam ne suggère en rien que de telles pratiques se poursuivent à l'heure actuelle.

### **La récolte des bénéfices: le fonctionnement de British Sugar**

La collusion tacite n'enfreint pas la lettre de la loi, mais elle enfreint l'esprit de concurrence loyale. Elle produit un système qui génère des marges bénéficiaires parmi les plus impressionnantes du secteur manufacturier de l'UE. Rares sont les sociétés dont les marges peuvent rivaliser avec celles enregistrées par British Sugar (voir encadré 2). Cette société a enregistré pour 2002-2003 une marge bénéficiaire de 25% et des bénéfices totaux de 187 millions £. Dans tout autre secteur, de telles marges entraîneraient l'arrivée de nouveaux investisseurs et une concurrence entre transformateurs. Dans le cas du sucre, les gouvernements entretiennent des barrières artificielles via le système de quotas. Pour les grands actionnaires de British Sugar, ce système permet de convertir une taxe prélevée sur les consommateurs en importants bénéfices. Le plus grand bénéficiaire en est la famille du multimilliardaire canadien Galen Weston. Le fonds de placement de la famille Weston possède 54% d'Associated British Foods, compagnie mère de British Sugar. Les



dividendes de ses actions British Sugar se sont élevés à environ 25 millions £ en 2003.

Rares sont les entreprises européennes qui peuvent égaler les marges bénéficiaires de British Sugar. L'une d'entre elles est Ebro Puleva ; elle a réalisé une marge bénéficiaire de 24% en 2004. À l'instar du Royaume-Uni, un quasi-monopole sur les quotas de sucre de betterave génère de plantureux dividendes pour les grands investisseurs. L'un des plus importants d'entre eux est la famille d'Hernandez Barreda, un des plus riches propriétaires terriens d'Espagne.

## De juteux dividendes: les subventions de la PAC (et comment les obtenir)

La nature opaque du soutien accordé via le régime sucre de la PAC offre un grand avantage à ses principaux bénéficiaires: il est malaisé de les identifier ou de déterminer combien ils reçoivent. Les gouvernements de États membres de l'Union européenne contribuent activement à entretenir cet écran de fumée en refusant de divulguer les informations concernant les subventions versées. Il est néanmoins possible d'identifier les principaux bénéficiaires des subventions sucre de la PAC.

### *Les grands betteraviers sont gâtés...*

Bien que de nombreux petits agriculteurs bénéficient du régime sucre, ce sont les grands agriculteurs qui récoltent les plus gros dividendes. Ils reçoivent pour leur récolte un prix stable garanti fixé par une formule déterminée par la Commission européenne. À l'inverse du secteur réformé des céréales, le soutien aux betteraviers s'effectue par le biais du système de prix plutôt qu'au travers de paiements gouvernementaux: les consommateurs financent donc ce soutien aux revenus agricoles en payant des prix élevés. Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute que ce sont les producteurs qui ont le moins besoin d'aide qui récoltent les plus importantes subventions.

La betterave sucrière est cultivée dans environ 230.000 exploitations au sein de l'UE, généralement avec d'autres cultures telles que les céréales, selon un système d'assolement. Il existe un grand nombre de betteraviers relativement pauvres, en particulier dans le sud de l'Europe. La production est cependant concentrée dans les régions agricoles les plus prospères d'Europe, parmi lesquelles l'East Anglia et le Lincolnshire au Royaume-Uni, le Bassin parisien en France, la Basse-Saxe et le Rhin en Allemagne, ainsi que le sud du Danemark. La taille des exploitations qui cultivent la betterave est presque quatre fois supérieure à la taille moyenne des exploitations agricoles

européennes, et les revenus des exploitations betteravières sont deux fois supérieurs à la moyenne des revenus agricoles.<sup>38</sup>

Dans la majeure partie du nord de l'Europe, la betterave sucrière est de loin la culture la plus rentable. Les marges sur le sucre de betterave dans l'est de l'Angleterre sont par exemple le double de celles sur les céréales telles que le blé et l'orge.<sup>39</sup> Le système d'aide de la PAC soutient la rentabilité des grandes exploitations betteravières. Cette aide avoisine 1668 EUR par hectare.<sup>40</sup>

### *...en particulier au Royaume-Uni*

Nous avons tenté d'évaluer le niveau global d'aide pour les grandes exploitations agricoles du Norfolk, l'un des principaux centres de l'industrie britannique du sucre. On y trouve 27 exploitations de plus de 500 hectares qui cultivent la betterave. La surface moyenne de culture du sucre dans ces exploitations est de 171 hectares<sup>41</sup>, d'où un niveau d'aide avoisinant en moyenne 285.228 EUR. Il est important de noter que ceci ne représente qu'une partie des subventions de la PAC. Ces mêmes exploitations reçoivent un montant estimé à 304.000 EUR en versements directs du budget de la PAC via le Arable Area Payments Scheme (programme de financement des cultures arables).<sup>42</sup>

### **Mais les grands gagnants sont... les industriels de la transformation**

Pour impressionnants que soient les bénéfices subventionnés des grandes exploitations betteravières, ils sont insignifiants en regard des transferts financiers dont bénéficient le secteur de la transformation. Nous avons déjà mentionné les confortables marges réalisées par British Sugar en raison de son monopole sur la betterave au Royaume-Uni. L'industrie de transformation récolte également les fruits des subventions financées par les contribuables, notamment dans leurs activités d'exportation.

Les transformateurs ou les opérateurs commerciaux qui leur sont liés peuvent prétendre à des subventions à l'exportation pour environ 2,5 millions de tonnes de sucre et pour un montant situé entre 1,2 et 1,4 milliards EUR par an. Le taux de subvention actuel est d'environ 525 EUR par tonne. Les subventions à l'exportation reçues par les différentes entreprises ne sont pas rendues publiques. Cependant, nous avons évalué la valeur des subventions à l'exportation versées aux six plus gros exportateurs européens sur la base de deux variables: la taille des excédents nationaux de sucre quota et la part de chaque entreprise dans le quota national. Ceci nous a permis de déterminer approximativement le volume des exportations, volume que nous avons ensuite multiplié par la valeur unitaire des actuelles subventions à l'exportation. Dans le cas de Tate and Lyle, qui exporte

environ 300.000 tonnes de sucre de canne raffiné, nous avons basé nos estimations d'exportations sur des informations de marché.<sup>43</sup>

### **Encadré 2: Le « club » British Sugar**

Rares sont les entreprises qui peuvent rivaliser avec British Sugar dans la récolte de subventions sucre de la PAC. Cette entreprise est le joyau de la couronne d' Associated British Foods (ABF), l'un des plus grands groupes agroalimentaires au monde.

Avec des ventes annuelles de 7 milliards £, ABF détient une majorité de contrôle dans le magasin de luxe londonien Fortnum and Mason, des intérêts importants dans la distribution alimentaire et le contrôle d'un large éventail de marques alimentaires, parmi lesquelles Ryvita et Twinings Tea.<sup>44</sup> Cette entreprise a également des relations politiques au Royaume-Uni. Son directeur non-exécutif est Lord MacGregor, ancien ministre de l'agriculture, membre durant neuf ans de divers gouvernements conservateurs.

British Sugar est une filiale d'ABF. Elle partage le marché britannique à 50/50 avec Tate and Lyle mais possède néanmoins le monopole absolu sur le quota betterave du marché britannique. Elle sous-traite des quotas à environ 7000 agriculteurs, essentiellement dans le Lincolnshire et l'East Anglia, et produit approximativement 1,4 millions de tonnes de sucre blanc par an dans ses six usines.<sup>45</sup> British Sugar vend chaque semaine environ 4 millions de paquets de sucre sous la marque Silver Spoon. Elle est également l'un des principaux producteurs de mélasses et de fourrages au Royaume-Uni: elle fournit du fourrage à haute valeur énergétique à plus de 20.000 éleveurs.

British Sugar réalise des marges bénéficiaires largement supérieures à la moyenne enregistrée non seulement dans le secteur alimentaire mais aussi dans l'ensemble du secteur manufacturier. L'entreprise a enregistré en 2003 un bénéfice de 187 millions £ pour un chiffre d'affaires de 738 millions £, soit une marge de 25,3%.<sup>46</sup> Cette marge dépasse les 20% depuis trois années consécutives ; elle équivaut au triple du niveau moyen pour les secteurs alimentaires et manufacturiers. Pour situer les performances de British Sugar dans un contexte plus large, la marge bénéficiaire de l'ensemble du groupe ABF est inférieure à 8%.

Qui bénéficie des performances de British Sugar? Les premiers bénéficiaires sont les actionnaires d'ABF. En 2002, British Sugar représentait 15% du chiffre d'affaires et 37% des bénéfices totaux d'ABF. Au sein-même d'ABF, les plus grand bénéficiaires sont les plus grands actionnaires.

Le groupe ABF est actuellement la plus grosse entreprise sous contrôle "familial" cotée à la Bourse de Londres.<sup>47</sup> Elle est contrôlée par Wittington Investments, qui détient 54% des parts. Wittington Investments est à son tour le holding familial privé de la famille canadienne Weston. Son directeur exécutif est Galen Weston, la deuxième plus grosse fortune du Canada ; il occupe la 43<sup>e</sup> place dans le classement Forbes des plus grosses fortunes du monde.

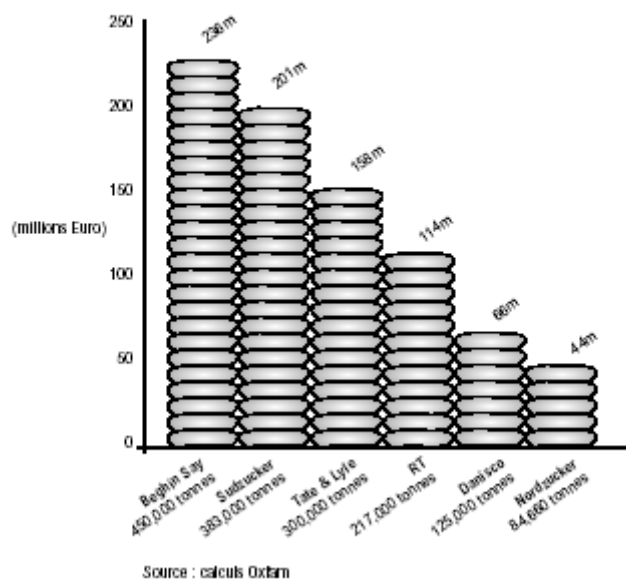
Nous estimons que l'élément sous-jacent des dividendes - versés par Associated British Foods au Wittington Investment trust de la famille Weston - lié aux bénéfices d'exploitation de sa filiale British Sugar s'élevait en 2003 à 25 millions £ ou 38 millions EUR.<sup>48</sup>

British Sugar attribue ses marges bénéficiaires à sa compétitivité, et est largement considérée comme l'un des transformateurs européens dont les coûts sont les moins élevés. Toutefois, dans le cas du sucre, l'absence de réel marché rend malaisé l'évaluation de cette "compétitivité". Le gouvernement britannique alloue la totalité du quota betterave à British Sugar, et l'UE dicte le prix payé aux betteraviers, ainsi que le prix auquel British Sugar vend son sucre. D'autre part, les barrières européennes à l'entrée protègent British Sugar et les betteraviers de la concurrence non seulement des fournisseurs nettement moins chers -tels que le Brésil et la Thaïlande - mais aussi des exportateurs africains comme le Mozambique et l'Éthiopie.

En pratique, British Sugar fonctionne comme un monopole privé protégé par l'État dans le secteur du sucre de betterave. La famille Weston est l'un des principaux bénéficiaires d'un système de « fonds d'entreprise » financé par les consommateurs européens. Il n'est dès lors guère surprenant de trouver British Sugar parmi les défenseurs les plus fervents de la poursuite de l'actuel régime sucre de la PAC (voir chapitre 4).

Selon nos estimations, six entreprises perçoivent des restitutions à l'exportation évaluées à 819 millions EUR (**Diagramme 11**).<sup>49</sup> En tête du classement des bénéficiaires des subventions à l'exportation, on trouve la société française Beghin Say, qui a reçu environ 236 millions EUR en 2003. La société allemande Sudzucker, la plus grande entreprise de transformation d'Europe, a reçu un montant estimé à 201 millions EUR au nom des betteraviers du sud de l'Allemagne qui la contrôlent. Tate and Lyle a reçu environ 157 millions EUR pour l'exportation d'approximativement 300.000 tonnes.

Figure 11 : Encaisser les subsides : estimation des subsides à l'exportations aux entreprises sélectionnées 2003 (millions d'Euro)



Nous soulignons qu'il s'agit ici d'estimations basées sur notre évaluation des informations de marché disponibles. Nous ne suggérons nullement que ces versements sont illégaux: ils font partie du fonctionnement normal du régime sucre de la PAC. Cela étant, une question fondamentale doit être posée: dans quelle mesure cette forme de dépense publique reflète-t-elle l'intérêt public européen plutôt que les intérêts privés des entreprises concernées et de leurs actionnaires? D'autre part, les principes de bonne gouvernance que sont la transparence et l'ouverture plaident en faveur d'une amélioration de la diffusion publique des informations.

### **Des subventions "bonus"**

Quoique Tate and Lyle soit particulièrement efficace dans la collecte des subventions à l'exportation, elle ne peut rivaliser avec les marges bénéficiaires réalisées par son concurrent betteravier British Sugar. Le contribuable européen est là pour apporter son aide par l'intermédiaire de la PAC.

Conformément à un accord introduit en 1986, les raffineries de sucre de canne reçoivent une "aide d'adaptation". Elle a été introduite dans les années 1980 pour compenser ce qui était perçu comme un déséquilibre entre les marges des raffineries de sucre de betterave et celles de sucre de canne. Ce système a été revu et renouvelé en 2001. Le régime actuel fixe le niveau de l'aide à 29,20 EUR par tonne. Le coût annuel pour les contribuables atteint environ 41 millions EUR .

<sup>50</sup> Tate and Lyle perçoit approximativement 31 millions de ce montant, une somme qui équivaut à environ un tiers des bénéfices totaux de ses opérations de raffinage de sucre de canne au Royaume-Uni. Il est difficile d'imaginer un autre secteur au sein duquel les contribuables contribueraient de manière aussi importante aux bénéfices.

Les transformateurs-exportateurs de produits alimentaires bénéficient également de restitutions à l'exportation, quoique de manière plus modeste. Les fabricants européens de confiseries et autres aliments à haut teneur en sucre doivent payer les prix européen garanti pour acquérir le sucre raffiné qui constitue leur principal ingrédient. L'Association of Chocolate, Biscuit and Confectionery Industries (CABISCO) (association d'industries de produits sucrés de l'UE), l'organisme qui représente les entreprises de ce secteur, affirme depuis longtemps que cela désavantage les exportateurs puisqu'ils sont souvent en concurrence avec des entreprises qui achètent du sucre à moindre prix.<sup>51</sup> Des compensations ont été dûment réclamées, et dûment obtenues via la PAC. Les exportateurs d'aliments contenant du sucre raffiné peuvent prétendre à des subventions à l'exportation s'élevant à environ 200 millions EUR par an, le tout étant financé par les contribuables.<sup>52</sup> Ici encore, l'identité des bénéficiaires n'est pas dévoilée, bien qu'il soit de

notoriété publique que Cadbury's Schweppes est l'un des principaux d'entre eux.

**Encadré 3. La cerise sur le gâteau: le programme sucre des États-Unis<sup>53</sup>**

La générosité manifestée par l'UE envers son secteur du sucre n'est pas unique dans le monde industrialisé. Les États-Unis protègent également leurs producteurs et transformateurs via un soutien des prix et un système de quotas.

Conformément au Farm Bill (loi agricole) de 2002, les États-Unis garantissent des prix avoisinant 18 centimes par livre pour le sucre de canne brut et 23 centimes par livre pour le sucre de betterave raffiné. Les importations sont strictement limitées. Le quota de 1,1 millions de tonnes pour les importations de sucre brut est réparti entre 40 pays différents. Les taxes sur les importations hors quota atteignent presque 100%.

Certes, les États-Unis défendent à l'extérieur une politique de libéralisation commerciale de l'agriculture, mais leur régime sucre intérieur demeure résolument protectionniste. Le sucre a été exclu du récent accord de libre-échange avec l'Australie. De même, le Central American Free Trade Agreement CAFTA (accord de libre-échange d'Amérique centrale) n'augmente les quotas sucre que de 1,2% de la production US, et les tarifs douaniers restent inchangés. Selon le représentant américain pour le commerce, Robert Zoellick, les États-Unis pourraient absorber 300.000 tonnes supplémentaires de sucre en provenance d'Amérique centrale sans que cela perturbe leur marché intérieur.

Le programme de subvention au sucre des États-Unis a eu de multiples effets néfastes. Des milliers d'emplois ont été supprimés dans les secteurs liés au sucre. Les fabricants de produits contenant du sucre préfèrent opérer à l'étranger en raison des prix gonflés sur le marché US. À Chicago, l'un des grands centres de production de confiseries aux États-Unis et berceau de friandises célèbres telle que le Tootsie Roll, des usines ont fermé et les emplois ont été délocalisés à l'étranger. Loin de protéger l'emploi, le programme sucre le fragilise. Le régime sucre US protège moins de 20.000 travailleurs, dont seulement 3.000 verraient leur emploi menacé si le programme sucre était réformé. Les consommateurs et contribuables américains paient également les frais. Le General Accounting Office (office de la comptabilité publique) estime que le programme sucre coûte près de 2 milliards \$ par an aux consommateurs de sucre à cause des prix élevés, lesquels profitent aux raffineries et aux producteurs.

Les coûts environnementaux n'apparaissent pas dans le bilan financier. Ils sont pourtant élevés. Les Everglades de Floride, l'une des plus vastes réserves naturelles marécageuses du monde, sont menacées par les polluants issus de la culture de la canne à sucre qui se déversent dans le système hydrographique naturel. La culture de canne à sucre se concentre dans le tiers Nord des 1.200.000 hectares des Everglades. L'eau coule depuis le Lac Okeechobee, situé au Nord des champs de canne à sucre, vers le Sud des Everglades. En passant à travers les plantations, elle se charge en phosphore et autres produits chimiques, détruisant plantes et animaux et perturbant l'écosystème.

Le programme sucre reste en place en dépit de ces coûts. Pourquoi? Parce que le lobby du sucre est influent. Les contributions électorales du secteur du sucre ont dépassé les 20 millions \$ au cours de la précédente décennie. Lors de la campagne électorale de 2000, Flo-Sun, la plus grande entreprise sucrière de Floride, a versé 780.750 \$ en 'soft money', 164.650 \$ en contributions directes aux candidats, et 68.200 \$ à des comités d'action politique ; sa contribution dépasse déjà les 200.000 \$ pour la campagne électorale de 2004. Ce sont Flo-Sun et d'autres grandes entreprises sucrières qui profitent le plus du programme sucre des États-Unis, pas les petits producteurs.

Quelle que soient leurs divergences en matière de politique commerciale, l'UE et les États-Unis ont deux choses en commun lorsqu'il s'agit du sucre: ils sont disposés à subordonner l'intérêt public à des intérêts privés, et ils ne se soucient pas de l'impact de leurs politiques intérieures sur les pays en développement.

## 4 L'impact sur les pays en développement

Le rôle unique de l'UE en tant que grand importateur et exportateur de sucre a d'importantes implications en ce qui concerne l'impact du régime sucre de la PAC sur les pays en développement. L'accès préférentiel aux marchés UE à des prix garantis génère des bénéfices pour certains, quoique les bénéfices ne soient pas équitablement répartis. D'autres pays en développement sont exclus du marché UE par les barrières douanières élevées et doivent subir la concurrence du sucre européen subventionné sur les autres marchés.

L'UE aime à citer ses divers programmes préférentiels pour démontrer son engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté. La réalité est moins impressionnante. Dans le secteur du sucre comme dans d'autres secteurs, la générosité européenne envers les pays pauvres a de nettes limites.

### Exportateurs concurrents: le coût du dumping européen

La PAC isole les producteurs et les transformateurs européens des marchés mondiaux, réduit la demande d'importations et génère d'importants excédents à l'exportation. La conjugaison de ces deux effets pousse les prix internationaux à la baisse. Dans le même temps, la protection dont jouit le marché UE du sucre immunise les décisions de production aux fluctuations des prix mondiaux. La stabilité des prix sur le marché intérieur a pour conséquence une instabilité des prix sur les marchés mondiaux.

#### Les coûts du dumping

Les exportateurs concurrents doivent s'adapter aux prix bas et à l'instabilité des prix résultant du régime sucre de la PAC, ainsi qu'à la concurrence subventionnée sur les marchés tiers. Grâce à son système élaboré de subventions directes et indirectes à l'exportation, l'UE réduit tant la valeur que le volume des exportations de ses concurrents.

Il est difficile d'évaluer l'ampleur des coûts qui en résultent pour les exportateurs des pays en développement. Les modèles économiques conçus pour déterminer ces coûts donnent différents résultats. Cependant, l'un des modèles les plus utilisés prédit que la suppression des dérèglements associés au régime sucre de la PAC accroîtrait les prix internationaux de 20 à 23% et que les producteurs canne à sucre augmenteraient leur part de marché.<sup>54</sup> Les changements de prix à long terme dépendraient des réactions au niveau de l'offre et de la demande. Prévoir ces changements est un travail de conjecture réservé aux experts. Cela dépendrait en bonne partie du prix auquel le Brésil accroîtrait ses exportations pour remplacer les exportations EU, et les avis à ce sujet sont partagés.

### **Le Brésil et la Thaïlande**

Ce qui est clair, c'est que la PAC coûte aux exportateurs concurrents de substantiels montants en devises. Les coûts les plus élevés sont supportés par le Brésil et la Thaïlande, deux des pays à l'origine du différend à l'OMC. En basant nos calculs sur les exportations de 2002 et en considérant que la PAC diminue de 23% la valeur unitaire de ces exportations, nous estimons que les pertes directes associées au dumping du sucre financé par la PAC s'élèvent à 494 millions \$ pour le Brésil et à 151 millions \$ pour la Thaïlande.

L'UE défend souvent le régime sucre de la PAC en affirmant que seuls les grands exportateurs tels que le Brésil ou la Thaïlande bénéficieraient de sa réforme. Voilà une curieuse approche du commerce international. Indépendamment du fait que le Brésil et la Thaïlande sont (à l'inverse de l'UE) des producteurs rentables, ils ont de légitimes intérêts de développement dans le commerce du sucre. Tous deux doivent faire face à des problèmes de balance des paiements et (une fois encore à l'inverse de l'UE) possèdent une importante population rurale vivant dans la pauvreté.

Appliquée plus largement dans le domaine du commerce international, l'approche UE du commerce du sucre aurait de très fâcheuses conséquences. Selon le même raisonnement, un pays qui - par exemple - subventionnerait l'exportation de voitures pourrait se défendre en expliquant qu'un seul opérateur - peut-être l'UE - bénéficierait de la suppression de ces subventions. Appliquée de manière plus générale, la position de l'UE concernant le sucre

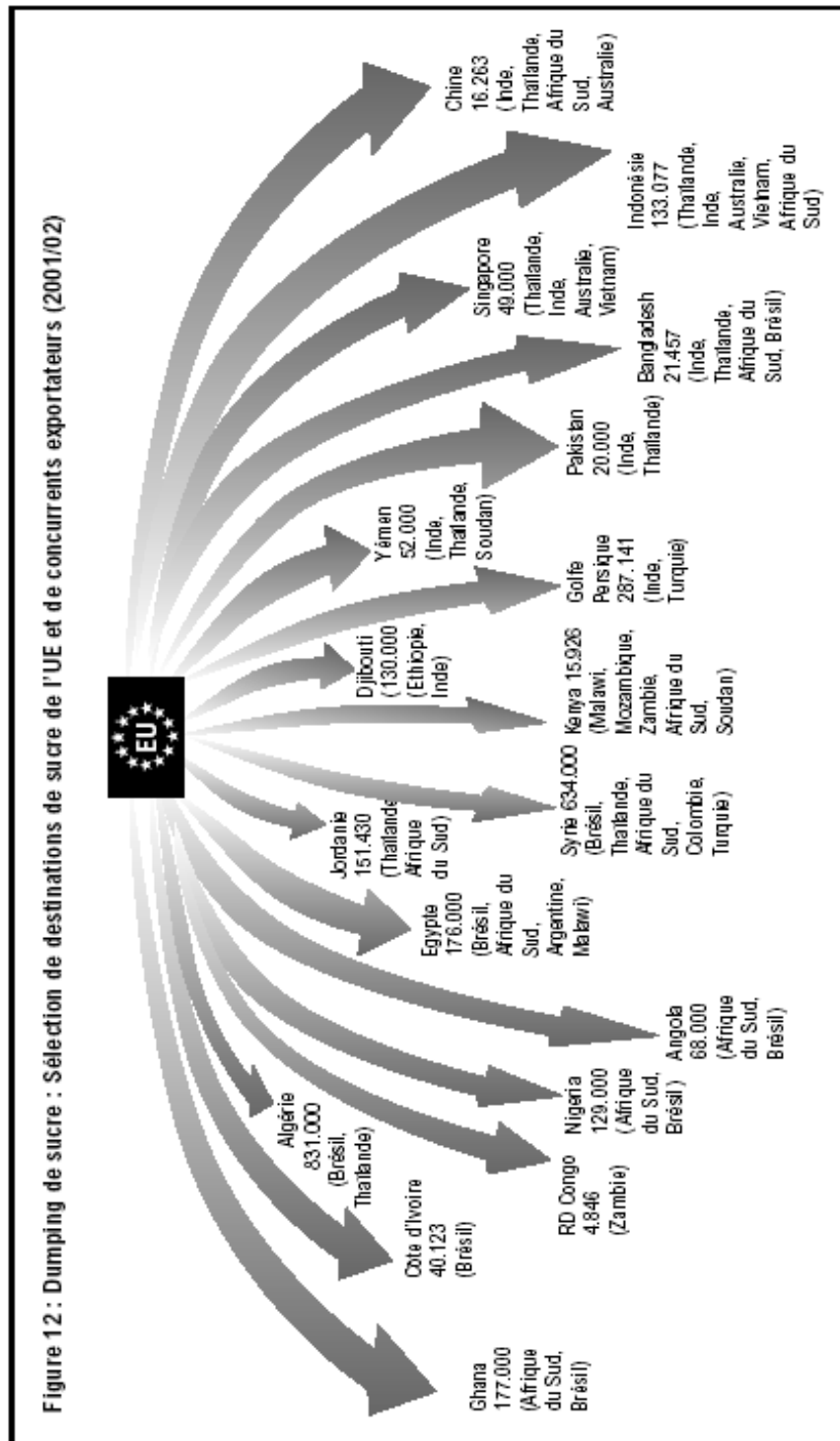


mènerait donc rapidement à un effondrement du « multilatéralisme » dans le commerce mondial.

### **Les dérèglements résultant des subventions à l'exportation au niveau mondial**

Bien que le Brésil et la Thaïlande soient les plus grands perdants en termes absolus, les coûts du dumping du sucre UE sont plus largement répartis. L'UE exporte beaucoup sur les marchés du Moyen Orient, d'Afrique, d'Asie du Sud et, dans une moindre mesure, d'Asie de l'Est. Ceci est illustré sur la carte du dumping du sucre UE (**Diagramme 12**). Sur la plupart de ces marchés, le sucre européen subventionné prive d'autres exportateurs de parts de marché:

- L'Afrique du Sud doit affronter la concurrence subventionnée de l'UE pour ses exportations vers le Nigeria, l'Angola, l'Égypte et le Kenya.
- L'Inde doit affronter la concurrence de l'UE au Bangladesh, en Indonésie et à Singapour.
- De nombreux pays exportateurs - parmi lesquels le Brésil, la Thaïlande, l'Inde et l'Afrique du Sud - affrontent la concurrence subventionnée de l'UE au Moyen Orient.



Source : Basé sur données Organisation Internationale du Sucre (2000/2001)

Certains exportateurs régionaux connaissent des pertes importantes. Les pertes pour l'Inde sont estimées à 64 millions \$ pour 2002. Les exportations représentent une part relativement réduite de la production totale de l'Inde.<sup>55</sup> Quoi qu'il en soit, ces pertes en devises se répercutent sur les agriculteurs et les travailleurs ruraux d'Uttar Pradesh et d'autres états sucriers indiens.

### **L'aggravation de la pauvreté en Afrique du Sud**

L'Afrique du Sud subit des pertes comparables à celles de l'Inde, à savoir 60 millions \$ en 2002. Toutefois, au contraire de l'Inde, le secteur sucrier sud-africain dépend beaucoup des exportations. Environ la moitié de la production totale est vendue sur les marchés mondiaux. Il s'ensuit que les prix sur les marchés mondiaux et les flux d'exportations y ont un impact considérable sur le secteur du sucre.

Il existe approximativement 51.000 petites et moyennes exploitations agricoles ainsi que 2.000 grands domaines situés dans un arc qui s'étend de la province orientale du Cap à travers le Kwa Zulu Natal et Mpumlanaga. On estime que chaque exploitation de taille moyenne emploie cinq travailleurs à plein temps et dix travailleurs saisonniers. L'ensemble du secteur procure environ 250.000 emplois à plein temps et 500.000 emplois saisonniers.<sup>56</sup>

À l'instar d'autre pays, le lien entre exportations de sucre et réduction de la pauvreté en Afrique du Sud est complexe. Historiquement, le secteur du sucre est caractérisé par des pratiques de travail abusives, une protection inadéquate et de bas salaires ; ce sont les femmes qui sont les moins bien loties. La nouvelle législation du travail introduite en 2003 a néanmoins amélioré le salaire minimum et imposé aux employeurs des exigences plus strictes en termes de protection contractuelle et de conditions de logement. L'efficacité de cette législation sera inévitablement affectée par les conditions du marché au sein duquel opère le secteur sud-africain du sucre, y compris celles créées par l'UE.<sup>57</sup>

### **"Tout sauf les Armes" - ou plutôt "tout sauf l'agriculture (sucrière)"**

L'accord "EBA" (Everything But Arms: Tout sauf les armes), constitue une concession commerciale de l'UE envers les pays les moins développés. Les décideurs européens présentent cette concession comme un modèle à suivre pour les autres. Des déclarations extravagantes ont été faites au sujet des gains en devises qui en résulteraient. La réalité de la mise en oeuvre de l'EBA est moins impressionnante, notamment dans le cas du sucre.

La libéralisation totale du sucre dans le cadre de l'EBA a été retardée en raison d'un intense lobbying de la part du secteur du raffinage et des grandes organisations agricoles. L'accès exempt de droits ne débutera qu'en 2009. D'ici-là, un petit groupe de pays les moins développés pourra exporter "hors taxe" pour un quota limité. Cette limite augmente de 15% par an et devrait atteindre 197.355 tonnes en 2009.<sup>58</sup> Les restrictions à l'importation devraient théoriquement être supprimées après cette date, offrant ainsi un accès exempt de droits aux pays les moins développés non pas en réduisant les quotas internes, mais en transférant des quotas ACP. Ainsi donc, on prend aux pauvres pour donner aux plus pauvres.

### *L'EBA est utile...*

L'importance de l'accord EBA pour certains pays les moins développés ne doit pas être sous-estimée. Dix pays disposent actuellement d'un quota total légèrement inférieur à 100.000 tonnes. À l'instar des pays ACP, les pays les moins développés peuvent vendre du sucre à l'UE à des prix nettement supérieurs aux prix mondiaux. Ce supplément fluctue en fonction de l'écart entre prix UE garantis et prix mondiaux et du taux de change entre l'euro et le dollar US (les prix UE étant libellés en euros). L'érosion des prix mondiaux et l'appréciation de l'euro face au dollar ont augmenté le supplément de prix EBA de 271 \$ par tonne en 2001 à 474 \$ par tonne aujourd'hui.<sup>59</sup>

L'accès garanti au marché UE a eu l'effet d'un catalyseur sur les investissements nationaux et internationaux dans les secteurs du sucre de certains des pays les moins développés. Au Mozambique, ce secteur connaît une réhabilitation rapide, avec de nouveaux investissements dans la transformation à Sofala et dans la province de South Maputo. La production de canne à sucre est passée de 368.000 tonnes en 1998 à 1,9 millions de tonnes en 2003.<sup>60</sup> Le Mozambique est exportateur net depuis 2000 ; il ne vend pas seulement dans le cadre des accords commerciaux préférentiels avec l'UE et les États-Unis, mais aussi sur les marchés régionaux tels que le Kenya et l'Île Maurice et, depuis 2002, la Chine.

L'Éthiopie a suivi un parcours similaire. Elle était importateur net durant les années 1990, lorsque le marché du sucre stagnait, mais de nouveaux investissements dans des usines de transformation ont stimulé une croissance soutenue de la production. Une nouvelle raffinerie a été créée en 1999 à Finchaa, dans l'ouest de l'Éthiopie, ce qui a permis d'augmenter la production nationale de 50%. Les anciennes raffineries situées à Wonji et Shoa près d'Addis Ababa ont également été rénovées. L'Éthiopie a reçu un modeste quota EBA en 2001, et le pays est aujourd'hui exportateur net.<sup>61</sup> La capacité d'exportation a augmenté et dépasse les 70.000 tonnes par an, essentiellement à destination de Djibouti. Le gouvernement éthiopien

considère le sucre et l'accès au marché européen comme faisant partie d'une plus vaste stratégie de diversification visant à réduire la dépendance envers le café. Le secteur du sucre est également susceptible de contribuer de manière importante à la lutte contre la pauvreté (voir Encadré 4).

#### **Encadré 4: l'Éthiopie sur la voie de la diversification**

L'un des pays les plus pauvres du monde, l'Éthiopie, a été durement frappé ces dernières années par l'effondrement des cours du café, la principale source de devises du pays. La production de sucre est encouragée dans le cadre d'un plus vaste stratégie de diversification des exportations et de création d'emploi rural.

Le résultat est assez concluant. Des investissements dans une nouvelle usine et la rénovation d'anciennes usines ont permis d'augmenter la production. L'Éthiopie est devenue exportateur net en 2001.

L'accroissement de la production a entraîné la création d'emplois.

Située dans les plaines de la vallée de l'Awash, à 160 km environ à l'Est de la capitale Addis Abeba, l'usine de transformation de Metahara est la plus grande du pays. Elle produit 120.000 tonnes par an. Elle emploie au total 10.000 personnes, et il est prévu de mettre de nouvelles terres en culture pour de petits exploitants agricoles. Ces plans ne sont pas exempts de problèmes. Les éleveurs nomades pourraient voir diminuer leurs droits de pâturage et davantage d'activité industrielle pourrait polluer la river Awash. Le gouvernement doit prendre des mesures dans ces deux domaines pour éviter de futurs problèmes. Le sucre peut toutefois aussi être bénéfique en termes de réduction de la pauvreté.

Bekele Telila, 33 ans, est un travailleur migrant venu de la province Wolayita, au Sud du pays. Il travaille huit mois par an à Metahara comme coupeur de canne. C'est un travail pénible et dangereux, comme en témoignent les cicatrices sur ses mains et ses tibias. Il est payé 45 \$ par mois. D'un point de vue d'Européen, cela semble dérisoire, mais dans un pays où les possibilités de gagner sa vie sont rares, c'est une aubaine qui offre de nouvelles possibilités à des ménages qui vivent dans le plus grand dénuement. "Mes neuf enfants vont tous à l'école", déclare Bekel. "L'argent que je gagne à Metahara fait une énorme différence, nous pouvons maintenant acheter des livres et des objets de première nécessité pour ma famille."

Tanika, 26 ans, travaille également dans la propriété. Son père y travaillait comme coupeur de canne, et Tanika a été éduqué dans l'une des écoles primaires du domaine. Il a également fréquenté le lycée du domaine. Il travaille actuellement comme garde et est chargé de protéger la canne à sucre contre les sangliers. Il reçoit un logement et gagne un peu plus de 1 \$ par jour qu'il utilise pour se payer une formation de comptable. "Travailler comme garde m'a donné la possibilité de gagner de l'argent et de me former", explique-t-il.

L'EBA a soutenu le développement du secteur du sucre en Éthiopie, du moins jusqu'à un certain point. Le pays possède aujourd'hui un quota d'exportation d'environ 15.000 tonnes. Ce sucre est exporté vers le Portugal, où il est raffiné. La valeur des exportations atteignait 20 millions \$ en 2003. L'accès au marché européen à des prix stables et rémunérateurs a stimulé les investissements. La capacité d'exportation a cependant dépassé le quota éthiopien sur le marché UE. L'Organisation internationale du sucre estime que l'Éthiopie a exporté 87.000 tonnes de sucre brut en 2002, principalement vers Djibouti et le Yémen.

L'augmentation du quota pour l'UE accroîtrait les gains en devises, stimulerait les investissements et créerait des emplois. L'actuel accès au marché ne représente que 12% de la capacité de la seule usine de Metahara. Celle-ci produit également de grandes quantités de mélasse, un ingrédient de fourrage animal employé dans le secteur de l'élevage européen. Elle ne peut cependant pas l'exporter vers l'Europe en raison des droits de douane élevés mis en place pour protéger les transformateurs européens.

*... mais pourrait faire davantage.*

Nonobstant l'importance de l'initiative EBA pour la stimulation des investissements dans des pays tels que le Mozambique et l'Éthiopie, le secteur du sucre ne reflète pas la réalité de la rhétorique européenne.

L'EBA doit être évalué à l'aune des besoins des pays les moins développés et de la taille du marché UE. L'initiative apparaît à cet égard modeste dans son ambition et singulièrement déficiente dans sa réalisation. Les 49 pays les moins développés sont actuellement autorisés à exporter vers l'Europe l'équivalent de trois jours de consommation UE, c'est à dire 1% du marché total. En 2009, le quota ne représentera toujours que moins d'une semaine de consommation de sucre. S'agissant un groupe de pays caractérisés par une pauvreté chronique, une dépendance quasi-exclusive envers les produits de base, et d'énormes problèmes de balance de paiements, cela peut difficilement être considéré comme un accord généreux.

### **Pourquoi l'EBA ne fait pas le bonheur de l'Éthiopie, du Malawi ou du Mozambique**

Les limites de l'EBA sont illustrées de manière frappante par l'exemple de l'Éthiopie et du Mozambique, qui sont autorisés à fournir à l'Europe respectivement 15.248 et 10.116 tonnes pour 2003-2004. Cela signifie que l'Éthiopie est autorisée à exporter vers le marché UE l'équivalent de huit heures de consommation de sucre. Le quota du Mozambique représente l'équivalent d'environ quatre heures de consommation. En d'autres termes, deux des pays les plus pauvres d'Afrique, qui produisent tous deux du sucre de manière plus rentable que l'UE, ont conjointement le droit de fournir l'Europe pour l'équivalent d'une journée.

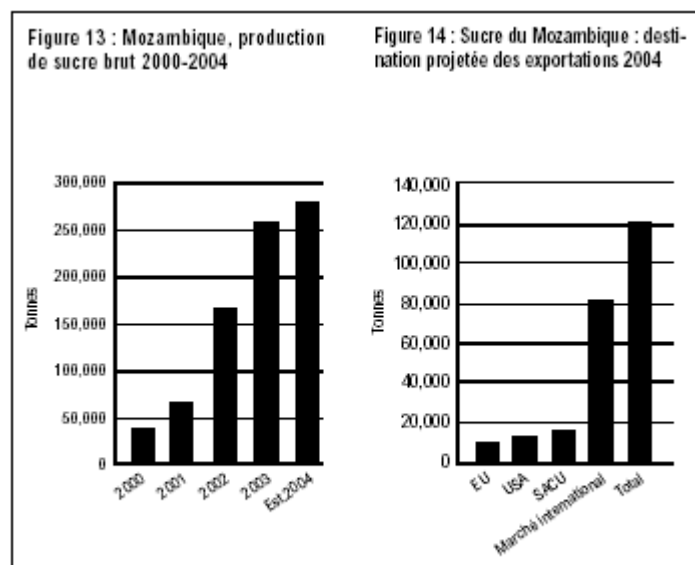
Voilà qui illustre parfaitement les limites de l'EBA en tant que politique de développement. Plus d'un tiers de la population du Mozambique et de l'Éthiopie survit avec un revenu inférieur à 1 \$ par jour. Un meilleur accès au marché UE pourrait procurer les revenus qui aiderait ces gens à s'arracher à cette pauvreté, avec les bénéfices que cela entraînerait pour le développement humain en termes de réduction de la mortalité infantile et d'amélioration de l'éducation et de la nutrition. Et pourtant, l'UE offre au Mozambique et à l'Éthiopie un quota combiné qui équivaut à la production des 15 plus grandes exploitations du Norfolk, en Angleterre, une région que ne peut certainement pas être considérée comme région rurale défavorisée à quelque titre que ce soit.

Lorsqu'il s'agit de choisir entre les barons du sucre de l'East Anglia et les intérêts monopolistiques de British Sugar d'un côté, et les besoins en développement de deux des pays les plus pauvres d'Afrique de l'autre, l'UE choisit de soutenir les premiers. Il est difficile d'imaginer une contradiction plus flagrante entre la rhétorique du développement et la réalité du commerce.

### **Les pertes en devises**

Pour de nombreux pays les moins développés, les restrictions sur les quotas se traduisent par d'importantes pertes en devises. Ces pertes sont difficiles à estimer. Les exportations vers l'UE procurent aux pays les moins développés des gains beaucoup plus élevés que ceux qu'ils obtiennent sur les marchés mondiaux. Cependant, dans le cas de pays tels que le Mozambique et le Malawi, une part importante des exportations se fait à des conditions préférentielles sur les marchés régionaux ou vers les États-Unis. Nous avons tenté d'estimer les coûts associés aux restrictions commerciales européennes en évaluant les gains en devises qui seraient réalisés si les exportations effectuées aux cours mondiaux pouvaient l'être vers le marché européen aux conditions EBA.

Dans le cas du Mozambique, de nouveaux investissements, la réhabilitation d'anciennes installations et l'amélioration des infrastructures ont permis un quadruplement de la production de sucre depuis 2000 (**Diagramme 13**). Les incitants créés par l'EBA ont joué un rôle important. Les exportations ont aussi augmenté, dépassant largement le quota UE du Mozambique. L'institut national des statistiques (INS) évalue les exportations totales à 82.000 tonnes, presque huit fois le quota UE du pays (**Diagramme 14**).



Source : Institut National du Sucre, Gouvernement du Mozambique

Le Mozambique pourrait théoriquement accroître ses exportations vers l'UE de plus de 80.000 tonnes. Il en est empêché dans la pratique par les restrictions de quotas. Nous évaluons le coût de ces restrictions à 38 millions \$ pour 2004. En d'autres termes, pour chaque 1 \$ fourni via l'EBA, le Mozambique pourrait gagner 8 \$ supplémentaires avec un accès illimité au marché UE aux conditions préférentielles.<sup>62</sup> Les pertes subies par le Mozambique sont équivalentes au total des dépenses gouvernementales pour le développement rural.

Les pertes pour le Malawi en 2004 sont également importantes en comparaison de la taille du secteur. Le pays a la capacité d'accroître ses exportations vers l'UE d'environ 68.000 tonnes en 2004.<sup>63</sup> L'exclusion du marché privera le pays de 32 millions \$ de gains en devises, ce qui représente plus du tiers de bénéfices totaux prévus pour le sucre. Les pertes sont également très importantes en termes de capacité de financement gouvernemental. Elles sont équivalentes à approximativement la moitié des dépenses publiques en soins de santé, par exemple. Derrière ces chiffres se cachent de réels coûts humains. Au Malawi, comme dans d'autres pays les moins développés exportateurs de sucre, l'impact du commerce international se répercute sur les populations vulnérables via les marchés locaux (voir Encadré 5).



#### **Encadré 5: Le sucre et la pauvreté au Malawi**

Le Malawi est l'un des pays les plus pauvres du monde: les deux tiers de la population vivent sous le seuil de pauvreté. Cette pauvreté est aggravée par une épidémie de HIV/SIDA. Le Malawi possède l'un des taux d'infection les plus élevés au monde et compte 850.000 orphelins. La grande majorité de la population vit et travaille dans les zones rurales ; l'agriculture détient la clé de la réduction de la pauvreté, de l'amélioration de l'accès aux soins de santé et du développement des possibilités éducatives.

Le sucre est essentiel pour l'économie du Malawi. Il représente 5% du PIB. Bien qu'il soit complètement enclavé, le Malawi est l'un des producteurs de sucre les plus efficaces et les moins chers du monde. Il bénéficie d'un accès préférentiel aux marchés UE et US mais développe une capacité d'exportation supérieure à ses quotas préférentiels. Le secteur est toujours dominé par de vastes domaines, mais le gouvernement et le secteur privé insistent aujourd'hui davantage sur la participation des petits agriculteurs.

La Dwangwa Cane Growers Company illustre bien le développement du secteur du sucre pour les petits exploitants. Située dans le district de Nkhota Kota au nord-est du pays, elle travaille avec 268 producteurs de canne à sucre qui cultivent chacun une moyenne de trois hectare de sucre. Les plans actuels prévoient de porter le nombre de cultivateurs à plus de 1.000 au cours des quatre prochaines années. La contrainte de développement est l'accès aux usines et, par extension, l'accès des usines elles-mêmes aux marchés d'exportation.

Les agriculteurs de la Dwangwa Company vendent leur canne aux usines de Illovo Sugar, un investisseur sud-africain qui fait partie des principaux transformateurs d'Afrique australe. Dwangwa aide les agriculteurs à développer leurs terres, fournit du crédit pour les achats et de l'assistance technique. Ce soutien a cependant un coût pour les petits exploitants: les prêts sont consentis au taux du marché (élevé au Malawi), les planteurs encourent les risques associés aux fluctuations des prix (y compris le risque d'insolvabilité), et les taxes gouvernementales sont élevées.

Toutefois, les agriculteurs interrogés par Oxfam soulignent l'avantage du sucre par rapport à d'autres cultures. La canne à sucre résiste au mauvais temps et requiert moins de désherbage, ce qui libère du temps de travail pour cultiver du maïs et du riz - base de l'alimentation - sur les parcelles familiales. Le calendrier saisonnier de répartition du travail prévoit du travail à plein temps sur la canne à sucre de juin à octobre, puis sur le maïs et le riz de novembre à mars. La plupart des agriculteurs estiment que le sucre améliore la sécurité alimentaire du ménage en apportant des revenus supplémentaires sans diminuer la production d'aliments de base.

Les revenus des agriculteurs de la Dwangwa Company varient entre 50 et 2.000\$ par an, selon la taille et l'irrigation du terrain. En plus de ce revenu direct, les planteurs emploient en moyenne deux travailleurs par parcelle. Environ 600 personnes sont employées par la seule Dwangwa Company durant les périodes les plus intenses. L'entreprise joue également un rôle social important: soins de santé à bas prix, construction et entretien de trois écoles locales, forages pour l'eau potable, etc.

L'expérience sur le terrain dans le district de Nkhota Kota réfute l'argument selon lequel les exportations de sucre nuisent à la lutte contre la pauvreté. M. P. Mwambene, un planteur de 52 ans de la Dwangwa Cane Company, a acheté au début des années 1980 un petit lopin de terre sur lequel il continue à cultiver du sucre. Il déclare:

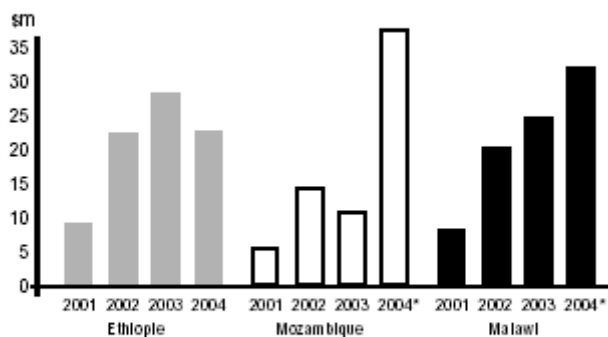
"Ma vie a changé depuis que j'ai commencé à cultiver de la canne. J'ai réussi à construire trois maisons de tôles, je possède une motocyclette, j'ai pu éduquer deux de mes enfants et j'aide également mes parents."

Comme d'autres planteurs, M. Mwambene et sa famille sont directement affectés par les cours mondiaux du sucre, puisqu'ils lui sont répercutés par les entreprises de transformation. "Quand le prix du sucre baisse, cela affecte le prix que nous obtenons pour nos cannes", explique-t-il. Et d'ajouter: "C'est notre plus gros problème, et j'aimerais qu'on y trouve une solution."

La Dwangwa Company prévoit d'accroître sa production de 100.000 à 300.000 tonnes au cours des trois prochaines années. L'Europe pourrait la soutenir en améliorant l'accès au marché UE du Malawi dans le cadre de l'EBA. Elle a la possibilité de le faire en réformant le régime sucre de la PAC pour permettre à davantage d'agriculteurs comme M. Mwambene d'alimenter les consommateurs européens, tout en réduisant les quotas versés aux plus riches des betteraviers et des transformateurs européens.

Les pertes annuelles ont augmenté en raison de deux facteurs. Premièrement, les trois pays ont accru leur capacité d'exportation, ce qui augmente les coûts des restrictions de quotas. Deuxièmement, le déclin des prix mondiaux et la dépréciation simultanée du dollar face à l'euro ont accru la « prime » (supplément de prix) au sein du marché UE, et donc le coût de l'exclusion dudit marché. Les pertes conjointes du Mozambique, de l'Éthiopie et du Malawi atteignent 238 millions \$ depuis le lancement de l'EBA en 2001 (**Diagramme 15**).

Figure 15 : Le coût des restrictions commerciales de l'UE : pertes estimées pour l'Éthiopie, le Mozambique et le Malawi 2001-04 (millions de dollars)



\*Projections basées sur les prix mondiaux, taux de change et données actuels de l'Institut National du sucre (Mozambique) et la Reserve Bank (Malawi).  
Source : calculs Oxfam, basés sur données de l'Organisation Internationale du Sucre et organisme nationaux. Données complètes : tableau 1, Annexe 1.

Ces chiffres appellent quelques précisions. Les pertes décrites correspondent à ce qui se produirait si ces pays avaient le droit d'exporter du sucre vers l'UE, sans restrictions et aux actuelles conditions EBA. Cette précision est importante, car si les prix UE venaient à chuter sous le niveau auquel les pays les moins développés peuvent exporter rentablement, l'offre diminuerait en conséquence. Comme précisé par ailleurs, toute évaluation de coût est également très dépendante des taux de change internationaux.

D'autres facteurs pourraient être cités pour suggérer que nous sous-estimons sérieusement les coûts des restrictions EBA. Nos chiffres ne prennent en considération que les coûts statiques correspondant aux actuels niveaux d'exportation. Cependant, un marché élargi serait susceptible de créer une nouvelle dynamique d'investissements, lesquels seraient à leur tour de nature à augmenter l'offre et améliorer la compétitivité. Ce qui est absolument clair, c'est qu'un nombre croissant de pays les moins développés ont la capacité d'accroître leurs exportations vers l'UE. Les projections effectuées par l'Organisation internationale du sucre et la Commission européenne évaluent la capacité d'exportation des pays les moins développés entre 0,9 et 2,7 millions de tonnes d'ici à 2008-2009.<sup>64</sup> Il faut souligner que ces projections sont basées sur des suppositions largement spéculatives concernant la capacité d'offre, les fluctuations de prix, ainsi que d'autres facteurs.

## Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Les pays du groupe ACP liés à l'UE par le Protocole Sucre occupent le sommet du système préférentiel européen. L'avenir de cet accord aura d'importantes répercussions sur la viabilité des secteurs sucriers des pays concernés.

Conformément au Protocole Sucre et accord associé,<sup>65</sup> 17 pays ACP exportent 1,6 millions de tonnes de sucre vers l'UE. Le groupe ACP Protocole Sucre comprend quatre des pays les moins développés: le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie et Madagascar. Leurs revenus dépendent du prix qu'ils obtiennent auprès de l'UE, lequel est généralement deux ou trois fois supérieur aux prix mondiaux, et du niveau de leur accès au marché.

Les quotas ACP sont inégalement répartis. L'Île Maurice est le pays qui bénéficie le plus du Protocole Sucre. Elle détient un tiers du quota total, les Fidji et la Guyane se partageant un autre quart. Le secteur du sucre de plusieurs pays ACP dépend fortement de l'accès au marché UE. Les exportations vers l'UE représentent 60% de la production des Fidji, de la Guyane et de plusieurs îles de Caraïbes, et 90% de la production de l'Île Maurice. Dans tous ces cas, les coûts de

production sont sensiblement supérieurs aux prix mondiaux, et atteignent plus du double de ceux des fournisseurs ACP les plus efficaces (tels que le Swaziland, la Zambie et le Malawi).

Les montants perçus par les fournisseurs ACP étant liés aux prix garantis UE, la réforme de la PAC est susceptible de provoquer des ajustements de coûts. Des prix UE inférieurs se répercuteraient directement sur les fournisseurs ACP. À l'inverse des producteurs de sucre européens qui sont assurés de recevoir des compensations en cas de chute des prix, les pays ACP ne bénéficient pas de ces allocations automatiques, d'où la crainte suscitée par des ajustements de coûts qui pourraient être importants. Dans le cas de la Guyane, où les exportations de sucre représentent plus de 20% des revenus d'exportation et 7% de l'emploi, une baisse des prix pourrait avoir de graves répercussions au niveau économique et social.<sup>66</sup> C'est également le cas pour les Îles Fidji et l'Île Maurice.

Au sein du groupe ACP, certains pays sont plus vulnérables que d'autres. Certaines îles des Caraïbes possèdent des coûts de production particulièrement élevés selon les normes internationales, et la plupart d'entre elles éprouveraient de grandes difficultés à s'adapter à des réductions mêmes modestes des prix UE. À l'autre extrême, des pays comme la Zambie, le Malawi et le Swaziland sont parmi les producteurs les moins chers au monde. Entre ces deux extrêmes, les principaux détenteurs de quotas ACP, à savoir l'Île Maurice, la Guyane et les Fidji, réduisent leurs coûts en restructurant leur secteur sucrier ; une transition prématurée vers un régime de prix inférieurs imposerait néanmoins à nouveau de sérieux ajustements de coûts. Les prix garantis UE étant pratiquement condamnés à baisser au cours de la prochaine décennie, la bonne gestion de la transition vers un régime de prix UE inférieurs constitue une priorité tant pour les ACP que pour l'UE.

Les pays ACP eux-mêmes défendent avec énergie la poursuite d'un régime PAC de prix élevés au sein de l'UE.<sup>67</sup> Leurs gouvernements invoquent l'importance du sucre pour une série de petits états insulaires et de pays enclavés, assurant que la subsistance de 300.000 personnes en dépend. Au-delà de l'importance économique et sociale du sucre, cette culture a aussi un effet positif sur l'environnement: elle offre une couverture permanente et empêche l'érosion des flancs des collines vulnérables.

Bien que les dangers d'une réforme du régime sucre de la PAC soient bien réels, le système d'avantages offert par le Protocole Sucre a ses limites. Premièrement, les pays les moins développés sont gravement sous-représentés au sein du groupe ACP. Pour citer un exemple, le quota du Malawi équivaut à 5% de celui de l'Île Maurice, alors même que le Malawi est beaucoup plus pauvre. Deuxièmement, la nature indéfinie du Protocole Sucre a apparemment engendré une

dépendance à long terme envers le sucre, ce qui nuit à la diversification.

Enfin, Le protocole Sucre constitue un mécanisme extrêmement inefficace pour le financement du développement. Les pays ACP réalisent actuellement un bénéfice supplémentaire d'environ 433 millions EUR par an en exportant vers l'UE plutôt que sur le marché mondial. Dans l'autre « colonne » du bilan financier, les contribuables européens dépensent 800 millions EUR pour subventionner l'exportation d'un volume de sucre équivalent aux importations ACP. Les pays ACP ne peuvent de toute évidence pas être tenus pour responsables des "particularités" des accords budgétaires européens. Quoi qu'il en soit, il paraît difficile d'imaginer plus mauvais modèle de financement du développement.

Cette inefficacité fait partie intrinsèque du système. Pour des raisons expliquées plus haut, l'UE insiste pour réexporter un volume de sucre équivalent aux importations des pays ACP. Cet impératif d'exportation découle du fait que l'UE est excédentaire. Mais il en résulte que l'UE entretient le Protocole Sucre en dépensant 800 millions EUR en subventions à l'exportation. Cela signifie que les contribuables européens paient 2 EUR de subventions à l'exportation pour 1 EUR versé aux ACP via le Protocole Sucre.

## 5 Le chemin de la réforme: obstacles et possibilités nouvelles

Il est peu probable que le régime sucre de l'UE survive sous sa forme actuelle. Les pressions à l'OMC, la réforme globale de la PAC et l'élargissement de l'UE sont autant d'éléments qui poussent au changement. Bien que le régime sucre ait été épargné par les précédentes réformes de la PAC et le dernier cycle de négociations commerciales internationales, tout le monde ou presque s'entend maintenant à dire que le régime actuel est intenable.

Et le consensus s'arrête là. Les discussions au sujet de l'orientation et du rythme de la réforme à opérer ont révélé de profondes divergences, non seulement entre États membres mais aussi entre pays en développement. Le fossé entre les pays bénéficiant de préférences et les autres s'est élargi. D'autre part, les perspectives de réforme ont déclenché une campagne de lobbying sans précédent menée par l'industrie du sucre et les cultivateurs de betteraves.

Le défi de la réforme consiste à résoudre quatre problèmes interdépendants:

- mettre fin aux subventions directes et indirectes du dumping des exportations;
- élargir l'accès au marché pour les pays les moins développés afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté;
- protéger les parts de marché des fournisseurs ACP et offrir des compensations pour les ajustements de coûts;
- promouvoir un secteur du sucre UE durable au niveau social et environnemental.

### Les options - et les protagonistes

La commission européenne a réalisé une évaluation détaillée des différentes options de réforme. Elles se répartissent grosso modo en quatre catégories brièvement résumées ci-dessous:

- **Option 1: Statu quo.** Le marché resterait régulé et les quotas de production seraient ajustés annuellement en fonction du niveau des importations. Les importations préférentielles augmenteraient dans le cadre de l'EBA et l'accès libre de droits de douanes débiterait en 2009. Les prix garantis baisseraient pour refléter toute réduction de tarifs douaniers consentie par l'UE dans le cadre des négociations à l'OMC.

- **Option 2: Quotas fixes.** Les quotas de production seraient réduits, mais les PMD (pays les moins développés) se verraient attribuer des quotas préférentiels plutôt qu'un accès libre au marché. Les prix resteraient relativement élevés, avec une diminution de l'ordre de 10 à 15%.
- **Option 3: Chute des prix.** Les quotas de production seraient abandonnés et le marché serait régulé par les prix. Toutefois, les barrières tarifaires continueraient à exclure les importations des partenaires commerciaux non-préférentiels. Les prix garantis diminueraient d'un tiers (pour atteindre 450 EUR par tonne) afin d'équilibrer l'offre et la demande.
- **Option 4: Libéralisation complète.** Elle entraînerait l'abandon total du régime actuel. Les marchés seraient ouverts à la concurrence internationale et les prix chuteraient pour atteindre les niveaux du marché mondial. Les fournisseurs ACP et PMD seraient chassés du marché UE par les fournisseurs à bas prix tels que le Brésil, la Thaïlande et l'Australie.

Les options 1 et 4 n'ont pas de partisans au sein de l'UE et peuvent donc être éliminées d'office, quels que soient leurs avantages ou inconvénients respectifs. La véritable bataille va se jouer pour déterminer quelle variante des deux autres options sera finalement adoptée.

L'option 3 a les faveurs du Royaume-Uni et, d'après certaines sources, de la Commission européenne. Elle réduirait sans toutefois l'éliminer l'écart entre les prix garantis UE et les prix mondiaux. Les agriculteurs seraient dédommagés par des versements directs "découplés" de la production, dans le même esprit que ce qui se fait dans le secteur réformé des céréales.

L'option 2 est défendue par une alliance improbable de différentes forces. Le gouvernement français, très sensible aux intérêts agricoles, est fermement opposé à l'option de réduction des prix. De manière moins prévisible, les pays les moins développés ont exprimé leur nette préférence pour la poursuite des quotas, même si cela entraînerait l'abandon du libre accès dans le cadre de l'EBA. Pourquoi? Parce qu'une diminution importante des prix UE annihilerait la rentabilité des exportations européennes de nombreux PMD. Toutefois, l'une des conditions du soutien des PMD à cette option est une augmentation importante des quotas en échange de l'abandon du libre accès. Le groupe ACP soutient les quotas fixes pour approximativement les mêmes raisons que les PMD: les « fournisseurs » ont évidemment intérêt à minimiser la réduction des prix garantis.

Les autres alliés du camp des quotas sont le secteur industriel et les organisations qui représentent les intérêts des producteurs de

betteraves. La confédération internationale des betteraviers (Confederation of International Sugar Beet Growers) est partenaire de la campagne CIBE (Confédération internationale des betteraviers européens) et défend énergiquement le maintien de prix élevés via les quotas. Les transformateurs ont de tout évidence intérêt à conserver un régime de quotas qui génère de lucratifs bénéfiques, comme décrit au chapitre 3 du présent document, et les betteraviers ont également intérêt à restreindre la concurrence de la part des importations de canne à sucre. Cet intérêt commun a suscité une importante campagne de lobbying visant à influencer les gouvernements et l'opinion publique.

## Le lobbying des entreprises

Au centre de cette campagne, on trouve le Comité européen des fabricants de sucre (CEFS). Il s'agit de l'organe de représentation des grands transformateurs tels que Sudzucker, British Sugar et Beghin Say. Selon le CEFS, un système de quotas est vital pour maintenir "le modèle européen d'exploitations agricoles familiales et de respect de normes sociales environnementales élevées".<sup>68</sup> De solennelles mises en garde ont été faites concernant la menace que constituent, pour les agriculteurs de l'UE, des ACP et des PMD, les exportateurs à bas prix tels que le Brésil.<sup>69</sup>

Diverses campagnes nationales ont été lancées pour influencer l'opinion publique et les décisions gouvernementales dans les États membre clés. La plus importante et la mieux financée est peut-être la campagne "Save our Sugar" ("Sauvez notre Sucre") de British Sugar et la NFU (fédération britannique des agriculteurs).<sup>70</sup> Les arguments avancés dans le cadre de cette campagne sont basés sur une interprétation sélective et déformée des faits en vue de défendre les intérêts propres de ces entreprises (voir Encadré 5).

Malheureusement, le manque d'arguments plausibles y est compensé par le pouvoir économique et l'influence politique.

## Le dilemme des pays les moins développés

À l'instar des exportateurs de sucre ACP, rares sont les pays les moins développés qui seraient en mesure de concurrencer les grands exportateurs tels que le Brésil et la Thaïlande sur un marché UE non protégé. Comme montré ci-dessus, les bénéfices dérivés de l'accès préférentiel dépendent de deux facteurs: le volume des exportations et le prix payé pour ces exportations. Toute diminution des prix garantis UE serait automatiquement répercutée sur les pays les moins développés. Un mouvement en direction de l'ouverture du marché UE compromettrait les intérêts de PMD de deux manières: ils seraient exposés à la concurrence d'exportateurs à bas prix tels que le Brésil et la Thaïlande, et les prix UE se rapprocheraient des prix mondiaux. En



d'autres termes, ils y perdraient en exportant moins et à des prix inférieurs.

Face à cette menace, les gouvernements des PMD ont évidemment opté pour le futur régime PAC basé sur un système de quotas. Ceci implique qu'ils acceptent d'abandonner leur droit à des accès "hors taxe" dans le cadre de l'EBA en 2009 en échange de quotas d'importations plus importants à des prix liés aux prix garantis UE. À cette fin, les ministres de PMD ont proposé en janvier 2004 d'éliminer progressivement les tarifs douaniers entre 2006 et 2016 et d'élargir leur actuel quota de 1,6 millions au cours de cette même période.<sup>71</sup> Il s'agit d'une exigence modérée qui reste presque certainement en-deçà de la capacité d'exportation des PMD (laquelle sera à son tour influencée par les prix payés dans l'UE).

Le caractère modéré des exigences des PMD peut peut-être s'expliquer par leur stratégie politique. À l'instar des pays ACP, les pays les moins développés ont formé avec le secteur sucrier européen une alliance informelle basée sur leur désir commun de conserver le système de quotas. Au-delà de ce souci commun, les intérêts des pays les moins développés divergent radicalement de ceux des sucriers européens. Les industriels de la transformation et les gros producteurs betteraviers de l'UE ne soutiendront pas une érosion substantielle des quotas intérieurs au bénéfice des pays les moins développés, en particulier à une époque où les prix sont en baisse. British Sugar fait exception en acceptant maintenant que les pays les moins développés reçoivent un quota plus important. Elle doit toutefois encore faire savoir dans quelle mesure elle est prête à réduire son propre quota, probablement sur le principe d'un ajustement parallèle de la part d'autres États membres.

**Encadré 6: les mythes du secteur du sucre au Royaume-Uni <sup>72</sup>**

**Mythe n°1: Le marché britannique est "en équilibre"**

"Le marché britannique est plus ou moins en équilibre entre production de sucre de betterave et de canne d'une part, et consommation d'autre part ; il ne contribue donc pas aux excédents européens." (British Sugar)

"L'offre et la demande s'équilibrent au Royaume-Uni" (National Farmers' Union)

**Cote de crédibilité: 0/10**

**La Vérité:** Le marché britannique n'est pas en équilibre. Le Royaume-Uni exporte entre 400.000 et 500.000 tonnes par an, ce qui en fait le troisième exportateur européen derrière la France et l'Allemagne.

<p><b>Mythe n°2: Le Royaume-Uni ne subventionne pas les exportations</b></p> <p>"Les exportations UE... bénéficient de restitutions financées par des prélèvements sur le secteur... le sucre hors quota ne reçoit aucune restitution." (British Sugar)</p> <p>"Le secteur betteravier britannique ne contribue pas aux excédents européens exportés sur les marchés mondiaux grâce à des subventions à l'exportation." (NFU)</p> <p><b>Cote de crédibilité: 0/10</b></p>	<p><b>La Vérité:</b> Le Royaume-Uni <i>subventionne</i> les exportations</p> <p>Tate and Lyle exporte entre 250.000 et 300.000 tonnes de sucre de canne par an et reçoit chaque année 157 millions EUR de subventions à l'exportation.</p> <p>British Sugar vend habituellement entre 100.000 et 200.000 tonnes de sucre hors quota sur les marchés mondiaux. Comme le démontre le présent document, ces exportations bénéficient de subventions croisées.</p>
<p><b>Mythe n°3: Le Brésil bénéficiera de la réforme</b></p> <p>"Le Brésil exporte actuellement deux fois plus que l'UE... Les exportations UE restent inchangées (British Sugar)</p> <p>"Si on libéralisait immédiatement le régime sucre de l'UE, le Brésil en serait le principal bénéficiaire. (British Sugar)</p> <p><b>Cote de crédibilité: 3/10</b></p>	<p><b>La Vérité:</b> le Brésil a étendu sa part de marché, en partie aux dépens de l'UE. Mais le Brésil est aussi le producteur de sucre le moins cher au monde. Les exportations UE "inchangées" doivent être analysées dans leur contexte: l'Europe détient 40% du marché mondial du sucre raffiné. Il n'y a aucun mérite à ne pas augmenter sa part de marché si cette part de marché est acquise grâce à des pratiques commerciales déloyales. Le Brésil y gagnerait si l'Europe cessait son dumping. Le Brésil est un pays en développement avec un intérêt légitime dans les exportations de sucre.</p>
<p><b>Mythe n°4: La réforme coûterait des emplois</b></p> <p>"L'industrie européenne du sucre emploie près de 400.000 personnes. L'industrie britannique emploie plus de 20.000 personnes." (British Sugar)</p> <p><b>Cote de crédibilité: 2/10</b></p>	<p><b>La Vérité:</b> Les estimations varient, mais le sucre de betteraves représente probablement environ 45.000 emplois agricoles. L'ensemble du secteur UE de la transformation emploie 52.000 personnes, bien que la majorité des emplois soient saisonniers. Il existe également des possibilités de transfert d'emplois du secteur de transformation de la betterave vers celui de la canne. Les menaces pour l'emploi doivent être prises au sérieux, tout comme doivent l'être celles que représente l'actuel régime sucre pour les moyens de subsistance des pays en développement</p>

<p><b>Mythe n°5: Le sucre est bon pour l'environnement</b></p> <p>"La production britannique de sucre de betterave est bénéfique pour l'environnement." (British Sugar)</p> <p><b>Cote de crédibilité: 3/10</b></p>	<p><b>La Vérité:</b> La betterave sucrière allie le bon et le moins bon. L'emploi de pesticides est en baisse, mais la betterave sucrière nécessite toujours beaucoup plus de produits chimiques à l'hectare que les céréales. Elle requiert trois fois plus d'eau que le blé. La culture de betterave sucrière est également l'une des principales causes d'érosion des sols dans l'agriculture britannique. Les recherches menées par DEFRA révèlent des pertes annuelles de 350.000 tonnes par récolte. Une évaluation de la Commission européenne conclut: "De manière générale, une diminution de la culture de la betterave contribuerait à la protection de l'environnement."</p>
<p><b>Mythe N°6: Les prix UE reflètent la réalité du marché</b></p> <p>"Le 'marché mondial' du sucre est un marché résiduel volatil ; les prix y reflètent rarement les coûts de production... Les suggestions selon lesquelles les prix européens sont 'trois fois supérieurs aux prix mondiaux' sont trompeuses." (British Sugar)</p> <p><b>Cote de crédibilité: 2/10</b></p>	<p><b>La Vérité:</b> Le marché mondial est un marché résiduel volatil caractérisé par des prix bas, en partie du fait de l'UE. Les politiques d'autres pays industrialisés et de certains pays en développement accentuent le problème. L'assertion selon laquelle les prix UE sont trois fois plus élevés que les prix mondiaux est correcte. L'actuel prix garanti UE (631 EUR ) est quatre fois supérieur au prix mondial (157 EUR ).</p>
<p><b>Mythe n°7: Le secteur finance les exportations</b></p> <p>"le secteur (transformateurs et producteurs réunis subit un prélèvement destiné à couvrir l'ensemble des coûts pour le budget européen de l'exportation des excédents de sucre." (British Sugar)</p> <p><b>Cote de crédibilité: 0/10</b></p>	<p><b>La Vérité:</b> Le prélèvement imposé au secteur couvre moins de la moitié des coûts du dumping des excédents de sucre quota. Les contribuables paient 800 millions EUR supplémentaires par an via le budget de la PAC. Le prélèvement sectoriel est une subvention déguisée payée par les consommateurs mais récoltée par le biais du secteur.</p>
<p><b>Mythe n°8: L'UE importe déjà suffisamment de sucre</b></p> <p>"L'UE est déjà le deuxième importateur de sucre au monde ; elle importe davantage que l'Australie, le Brésil, le Canada et la Thaïlande réunis." (British Sugar)</p> <p><b>Cote de crédibilité: 1/10</b></p>	<p><b>La Vérité:</b> techniquement correct... et totalement sans objet. L'UE n'a aucun intérêt concurrentiel à produire du sucre, elle a donc toutes les raisons d'en importer. Des pays tels que le Brésil, l'Australie et la Thaïlande font partie des producteurs de sucre les moins chers du monde, et figurent parmi les principaux exportateurs. Pourquoi importeraient-ils?</p>

## Une alternative

Sous leur forme actuelle, aucune des options proposées ne réussira à éliminer le dumping des exportations, améliorer sensiblement l'accès au marché des pays les moins développés, rencontrer les préoccupations des ACP et promouvoir l'agriculture durable. De nouvelles approches sont nécessaires, et le modèle de réforme défendu par le lobby sucrier doit être rejeté. Le point de départ doit se situer dans une *realpolitik* du sucre. Aucune diminution concevable du prix du sucre n'éliminera le dumping des excédents européens, et le processus de réforme ne part pas de zéro. Les liens historiques avec les ACP et les besoins des pays les moins développés doivent être pris en considération.

Il est communément admis que des réductions de prix devront figurer dans toute réforme, bien que l'on débattenne beaucoup de l'ampleur et du calendrier de mise en œuvre de ces réductions. Un accord sur l'agriculture à l'OMC inclura inévitablement un engagement à réduire les tarifs douaniers qui constituent la base du système de prix garantis pour le sucre. Les prix garantis suivront la baisse des tarifs douaniers. En fonction des termes de l'accord OMC, les prix garantis pourraient varier entre 450 et 600 EUR par tonne.<sup>73</sup> Des ajustements de prix de cette amplitude nuiraient aux petits producteurs, en particulier dans le sud de l'Europe, mais il est peu probable qu'ils éliminent l'excédent structurel de sucre, parce que celui-ci resterait rentable pour les grandes exploitations agricoles du nord de l'Europe.

Des réductions plus importantes auraient de graves conséquences pour la plupart des pays ACP et pour de nombreux pays les moins développés. Le marché UE devenant moins attrayant, le volume des exportations des PMD et des ACP devrait baisser. L'un des scénarios envisagés par la Commission européenne a étudié l'impact d'une réduction de prix de 40% sur les importations ACP/PMD: il en résulterait une diminution de l'offre de 200.000 tonnes et des pertes de 300 millions EUR pour les pays ACP, ce qui détruirait des secteurs potentiellement viables développés en partie en raison des incitants créés par l'UE.

L'alternative consiste à combiner des réductions de prix réalistes et un régime de quotas plus strict. Ce régime devrait comprendre un engagement clair en faveur de l'élimination du dumping, l'élargissement de l'accès au marché pour les pays les moins développés, la protection des exportations ACP, et la promotion d'une agriculture durable dans l'UE.

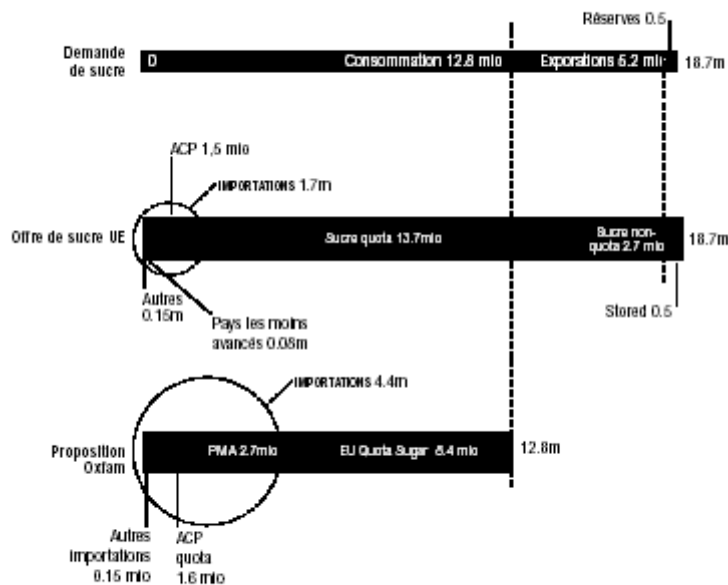
Nous proposons le cadre de mise en œuvre suivant pour la période 2006-2013:

- D'importantes réductions des quotas UE. Une réduction d'environ 5,2 millions de tonnes, c'est à dire d'un tiers, des quotas UE afin de mettre fin à toute exportation, faciliter l'accroissement des importations en provenance des pays les moins développés et réaligner la production intérieure sur la consommation. Cette réduction se ferait en deux étapes, décrites sur la base du bilan sucre moyen pour la période 2000-2003 (**Diagramme 16**):

**Étape 1:** L'interdiction immédiate des exportations hors quota (2,7 millions de tonnes) et une réduction des quotas intérieurs d'environ 2,5 millions de tonnes.

**Étape 2:** Une réduction progressive des quotas au cours de la période 2006-2013 pour absorber 2,7 millions de tonnes d'importations supplémentaires en provenance des pays les moins développés, et ce à des prix liés à ceux du marché UE.

Figure 16 : La balance du sucre : moyennes UE de 2000-03 (tonnes)



Source : Données Commission Européenne (discordances pour cause de quantités arrondies)

Les réductions de quotas proposées permettraient d'atteindre deux des objectifs clés de la réforme: l'élimination du dumping des exportations et l'élargissement des possibilités pour les pays les moins développés. Le **Diagramme 16** illustre l'état du marché après la réforme. Le risque évident est que la production excède les quotas, entraînant la poursuite des exportations de ces excédents. Cela dépendrait beaucoup du nouveau régime des prix et des niveaux de rentabilité. Afin d'éviter l'accumulation d'excédents, toute production dépassant le quota pour une campagne de commercialisation donnée

pourraient être suivie d'une réduction équivalente et obligatoire des quotas de la campagne suivante. Une autre approche consisterait à imposer une amende sur la production excédant le quota.

- **Gestion des quotas PMD.** Les quotas devraient être alloués sur base de la réelle capacité d'exportation ; il faudrait également prévoir des restrictions sur le "round tripping", une pratique qui consiste à importer du sucre à bas prix sur le marché mondial pour le réexporter vers l'UE à des prix liés à ceux du marché intérieur. Le commerce devrait refléter la réelle capacité d'exportation, pas la recherche de maximisation de la vente à tout prix. Les quotas devraient être alloués de manière stable et prévisible afin de prévenir de brusques ajustements. Les gouvernements des pays les moins développés devraient s'efforcer de faire en sorte que les bénéfices des exportations de sucre soient plus largement distribués. Ceci implique d'intégrer le secteur du sucre dans une stratégie plus large de réduction de la pauvreté incluant un soutien aux petits agriculteurs, le respect des normes internationales du travail et un engagement en faveur de la durabilité environnementale.
- **Dispositions transitoires pour les exportateurs ACP.** Les exportateurs ACP ont droit à un quota de 1,6 millions de tonnes. Différentes options doivent être envisagées. L'UE pourrait mettre en place un système de rachat de quotas qui permettrait à certains fournisseurs ACP de retourner leur quota à l'UE en échange d'un flux garanti de financement du développement. Un tel système serait avantageux pour les producteurs à coûts très élevés incapables de s'adapter aux nouvelles conditions du marché. Pour d'autres producteurs ACP, l'UE devrait créer un fonds d'aide au développement du sucre qui servirait à soutenir des mesures de restructuration et de réduction de la pauvreté au travers d'une assistance ciblée. Ce fonds pourrait être financé par le transfert du milliard d'euros actuellement alloués aux subventions à l'exportation.
- **Redistribution de l'aide de la PAC.** La réforme doit être menée de manière à éviter d'imposer des coûts d'ajustement disproportionnés aux petits agriculteurs. Il faudrait donc imposer des plafonds pour limiter l'aide perçue par chaque agriculteur. Les autorités de la concurrence des États membres devraient examiner à l'échelle européenne les activités des entreprises de transformation en vue de réduire les obstacles à l'accès au marché, améliorer la concurrence et prévenir la collusion au niveau des prix.

Les puristes du libre marché critiqueront cette approche, arguant qu'elle perpétue les dérèglements du régime actuel, et ils auront partiellement raison. Cette proposition offre cependant d'importants

avantages parmi lesquels l'élimination du dumping, la création d'un marché stable pour certains pays très pauvres et l'aide à l'adaptation du groupe ACP. Des pays aussi différents que le Mozambique, l'Île Maurice et le Brésil y trouveraient un avantage. Les « lobbyistes » des grandes entreprises rejettent cette proposition pour différentes raisons, notamment parce qu'elle est défavorable aux grandes exploitations agricoles et usines de transformation. Ils auront également raison. Mais elle est favorable aux contribuables et consommateurs européens et - si les mesures adéquates sont mises en oeuvre - aux petits agriculteurs et à l'environnement. De manière plus générale, nos propositions permettraient à l'UE de contribuer de manière significative à la lutte contre la pauvreté au niveau mondial et de reprendre le "cycle de négociations sur le développement" à l'OMC. L'UE fait partie d'un monde interdépendant, et le sucre fait partie des marchandises qui relient les européens aux pays pauvres. Cette interdépendance porte en elle un potentiel de prospérité partagée, mais elle implique également des responsabilités partagées, en ce compris la responsabilité de placer l'intérêt public et l'engagement en faveur d'une réduction globale de la pauvreté avant les intérêts particuliers du secteur du sucre.

## Annexe 1

**Tableau 1 Le coût des restrictions du marché du sucre UE: pertes estimées pour l'Éthiopie, le Malawi et le Mozambique (2001-2004)**

Année	Prix mondial (sucre brut \$/tonne)	Prix UE pour les importations EBA (\$/tonne)	Supplément prix UE (\$/tonne)	Éthiopie		Malawi		Mozambique	
				Capacité d'exportation supplémentaire	Pertes en résultant (col. 3 col. 4) Millions \$	Capacité d'exportation supplémentaire	Pertes en résultant (col. 3 x col. 6) Millions \$	Capacité d'exportation supplémentaire	Pertes en résultant (col. 3 x col. 8) Millions \$
2001	187	446	259	35.7	9.2	33.0	8.5	21.6	5.6
2002	154	466	312	72.3	22.5	65.4	20.4	47.0	14.6
2003	149	546	397	71.7	28.4	62.9	24.9	27.8	11.0
2004*	121	595	474	48.0	22.7	68.0	32.2	80.0	37.9
<b>Pertes totales</b>					<b>83.0</b>		<b>86.2</b>		<b>69.2</b>

Sources: Organisation internationale du sucre, Banque de Réserve du Malawi (National Accounts and Balance of Payments Committee), Institut national du sucre de Mozambique, Centre éthiopien de soutien au secteur du sucre (Ethiopian Sugar Industry Support Centre).

Colonne 2: Prix d'importation du sucre EBA converti en dollars au taux de change annuel moyen.

Colonnes 4,6,8: Exportations a des conditions non-préférentielles sur les marchés régionaux et internationaux.

\* Projections chiffrées basées sur les données provenant des sources citées ci-dessus.



## Notes

<sup>1</sup> Source: Organisation Internationale du Sucre, 'Quarterly Market Outlook', Septembre 2002, Londres.

<sup>2</sup> D. Mitchell, 'Sugar Policies: Opportunity for Change', mimeo, Banque Mondiale, 2003.

<sup>3</sup> Landell Mills Commodities and Oxford Policy Management, 'Addressing the Impact of Preference Erosion in Sugar on Developing Countries', mimeo, document élaboré pour le Département du développement international du Royaume-Uni, septembre 2003.

<sup>4</sup> OCDE, 'Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation', Tableau 11.2.1, p.188, OCDE, Paris, 2002. L'estimation de soutien au producteur (ESP) pour le sucre était de 1,9 milliards d'euros en 2001, c'est à dire 46% de la valeur de production. Seul le secteur du bœuf et du veau possède un ESP supérieur. L'ESP du sucre aux États-Unis était inférieure en termes de valeur, ce qui reflète le volume de production inférieur, mais légèrement supérieure (48%) en termes de proportion de la valeur de production.

<sup>5</sup> Comme nous le montrons ci-après, les prix mondiaux sont artificiellement érodés par le dumping de la part de l'UE et d'autres exportateurs.

<sup>6</sup> La protection du sucre comprend une taxe fixe de 419€/tonne. Une taxe supplémentaire s'applique conformément à une disposition de "sauvegarde spéciale" ; elle varie en fonction de la fluctuation des prix mondiaux. Le seuil de déclenchement de la "sauvegarde spéciale" correspond à un prix mondial de 531€/tonne. Cette sauvegarde s'applique de manière permanente depuis 1995.

<sup>7</sup> Les sommes prélevées sur le budget comprennent un montant alloué à la réexportation d'une quantité équivalente aux importations ACP de 1,6 millions de tonnes, ainsi que l'exportation d'excédents de sucre quota. Cette dernière est financée par une contribution du secteur sucrier. Les dispositions financières varient d'une année à l'autre. Le budget 2002-2003 incluait 776 millions € pour la réexportation du sucre "équivalent ACP". Le prélèvement sur le secteur sucrier s'élevait quant à lui à 650 millions €.

<sup>8</sup> Cour des comptes des Communautés européennes, 'Special Report concerning the Management of the Common Organisation of the Market for Sugar', Journal Officiel des Communautés européennes, Tome 44, 15 février, § 81, 2001, Bruxelles.

<sup>9</sup> Commission des Communautés européennes, 'Financial statement concerning the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: Financial Year 2002', Com (2003) 680 Final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 2002.

<sup>10</sup> Communautés européennes, 'Common Organisation of the Sugar Market: description' Annexe 111, ([http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/descr\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/descr_en.pdf)).

<sup>11</sup> Le Protocole Sucre de l'UE prévoit un quota de 1,3 millions de tonnes pour les pays ACP. Une quantité supplémentaire variable est allouée dans le

---

cadre du « Système Préférentiel Spécial » ; elle représentait 225,500 de tonnes en 2002-2003.

<sup>12</sup> Les importations de sucre en provenance des Balkans ont atteint le chiffre maximal de 320.000 tonnes en 2002-2003, mais des contrôles ont été mis en place pour réduire les quantités.

<sup>13</sup> L'élargissement ne modifiera pas fondamentalement ce bilan: production et consommation sont plus ou moins équivalentes dans les nouveaux États membres. Le quota global pour les nouveaux États membres s'élève à 2,9 millions de tonnes, ce qui correspond plus ou moins à leur consommation. Leur production s'élève cependant à 3,3 millions de tonnes, ce qui fait à nouveau craindre une augmentation des exportations hors quota de l'UE.

<sup>14</sup> En 2002, le Royaume-Uni a importé 1,1 millions de tonnes de sources non-UE et a exporté 487.000 tonnes (DEFRA, <http://statistics.defra.gov.uk>). La production du Royaume-Uni avoisine 1,2 millions de tonnes.

<sup>15</sup> Cité dans Europa News Release, 'WTO Challenge will Hurt Developing Countries', 21 juillet 2003 ([www.deltha.cec.eu.int/en/news](http://www.deltha.cec.eu.int/en/news)).

<sup>16</sup> Voir la déclaration du Commissaire à l'agriculture Franz Fischler, cité dans un rapport de l'Association britannique des négociants en sucre (Sugar Traders' Association) daté du 11 juillet 2003 ([www.sugartraders.co.uk](http://www.sugartraders.co.uk)).

<sup>17</sup> Bridges, 'Dispute Settlement Update' Weekly Trade News Digest, ICTSD, 10 juillet 2002 ([www.ictsd.org/weekly/story/htm](http://www.ictsd.org/weekly/story/htm)).

<sup>18</sup> Cour des comptes de l'UE, op. cit., p.121.

<sup>19</sup> OMC, Accord sur l'Agriculture, Article 9, paragraphe 1©.

<sup>20</sup> Voir, par exemple, Gouvernement du Brésil, 'European Communities - Export Subsidies on Sugar: First Written Submission of Brazil', WT/DS266, OMC, Genève, 12 février 2004.

<sup>21</sup> Gouvernement d'Australie, 'European Communities Export Subsidies on Sugar: Summary of First Written Submission', pp. 22-3, février, 2004, WT/DS 265

<sup>22</sup> Gouvernement du Brésil, 'European Communities - Export Subsidies on Sugar, op. cit., p.15.

<sup>23</sup> Voir l'analyse économique détaillée de l'Institut économique néerlandais, 'Evaluation of the Common Organisation of the Markets in Sugar', mimeo, Commission européenne, p.121.

<sup>24</sup> OMC, rapport de l'Organe d'appel, 'Canada – Dairy', WT/DS103/AB/RW.

<sup>25</sup> Depuis 2001, l'OMC a fixé le plafond des exportations subventionnées par le prélèvement à 1,2 millions de tonnes, avec une dépense budgétaire maximale de 499 millions €.

<sup>26</sup> B. Hoekman et Kostecki, 'The Political Economy of the World Trading System: the WTO and Beyond', pp.316-18, Oxford: Oxford University Press, 1999. Les chiffres sont basés sur une estimation du coût de production de 24 centimes par livre (Diagramme 2) et sur un prix international du sucre s'élevant actuellement à 6 centimes par livre.

---

<sup>27</sup> Autorité suédoise de concurrence, 'Sweet Fifteen: The Competition in the EU Sugar Market', rapport de l'Autorité suédoise de concurrence (7), Stockholm

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Les informations qui suivent sont basées sur: Sudzucker AG, 'Corporate Profile', ([www.suedzucker.de/en/corporate](http://www.suedzucker.de/en/corporate)). Sudzucker AG, 'The Sudzucker Group: Overview 2002/03', mimeo, p.16, Mannheim, Allemagne, septembre 2003.

<sup>30</sup> La marge bénéficiaire du segment sucre de Sudzucker Group atteignait 12%, chiffre inférieur à celui relatif à British Sugar, car Sudzucker commercialise un volume beaucoup plus important de sucre hors quota vendu aux prix mondiaux. Cela a pour effet de réduire la marge bénéficiaire, mais augmente les bénéfices totaux.

<sup>31</sup> L'indice DAX a enregistré un rendement moyen légèrement inférieur à 6%. Sources: The Sudzucker Group: Overview 2002/03, mimeo, p.16, Mannheim, Allemagne, septembre 2003.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Les betteraviers du sud de l'Allemagne contrôlent le plus gros actionnaire de Sudzucker, Sueddeutsche Zuckerruben-Verwertungsgenossenschaft (SZVG). Hoovers, 'Sudzucker AG Fact Sheet', Hoover's Online ([www.hoovers.com](http://www.hoovers.com)).

<sup>34</sup> Hoover's Online, Beghin-Say Fact Sheet', ([www.hoovers.com/beghin-say](http://www.hoovers.com/beghin-say))

<sup>35</sup> Cour des comptes de l'EU, op. cit., § 82.

<sup>36</sup> Autorité Suédoise de la Concurrence, op. cit.

<sup>37</sup> Europa, 'Commission Decision of 14 October 1998', 1999/210/EC. Journal Officiel L706, 22/03/99

<sup>38</sup> Commission européenne, 'Reforming the European Union's Sugar Policy: Summary of Impact Assessment Work', Commission européenne, Bruxelles, 2003.

<sup>39</sup> B. Lang, 'Report on Farming in the Eastern Counties of England in 1999/2000', University of Cambridge, Department of Land Economy, 2001. La marge brute pour les 25% des plus grandes exploitations betteravières s'élève à 1.077£, contre environ 640£ pour les céréales.

<sup>40</sup> La valeur brute de la production de sucre à l'hectare s'élevait à 1.486£ en 1999. En se basant sur les prix mondiaux actuels, environ les trois-quarts de ce montant - 1668 € - peuvent être considérés comme une subvention indirecte à la consommation. C'est à dire que l'exposition aux prix mondiaux réduirait la valeur de la production à environ un quart du niveau protégé. À un certain niveau, ceci peut être considéré comme un exercice artificiel. Comme mentionné dans le texte, le prix mondial ne peut pas être considéré comme un indicateur totalement fiable des prix du marché en raison de la nature dérégulée du marché. Il est toutefois évident que l'écart entre prix mondiaux et prix UE génère d'importants transferts des consommateurs vers les grands exploitants agricoles.

<sup>41</sup> Données fournies par DEFRA.

---

<sup>42</sup> Oxfam, 'Spotlight on Subsidies: Cereal Injustice under the CAP in Britain', document d'information Oxfam 55, 2004.

<sup>43</sup> Tate and Lyle, 'Tate and Lyle: a Bridge into Europe', mimeo, exposé de Patricia Jamieson et Chris Fox, 18 décembre 2002. Tate and Lyle importe environ 1,1 millions de tonnes de sucre de canne brut, c'est à dire approximativement les deux-tiers du total des importations de sucre de canne. Environ 800.000 tonnes sont commercialisées en Europe, ce qui donne un excédent annuel avoisinant les 300.000 tonnes.

<sup>44</sup> Globe and Mail, 'Westons Gain Posh and Spice with Selfridges', Retail News, 15 juillet 2003. (<http://sympatico.workpolis.com/servlet/content/fasttrack>). Globe and Mail, 'Westons Gain Control of Selfridges: report', Canadian Press Service, 14 juillet 2003 ([www.evaluable.org/staticpage](http://www.evaluable.org/staticpage)).

<sup>45</sup> British Sugar, 'British Sugar Today: An Overview' ([www.britishsugar.co.uk/bsweb/sfi/agricind/bstoday.htm](http://www.britishsugar.co.uk/bsweb/sfi/agricind/bstoday.htm)).

<sup>46</sup> British Sugar, 'Financial Statements: Period Ending 13 September, 2003', page 7, Companies House, Londres, 2003.

<sup>47</sup> *Time* magazine, 'Global business: the families that own Europe', Time Online Edition ([www.time.com/time/globalbusiness/article](http://www.time.com/time/globalbusiness/article)).

<sup>48</sup> Cette estimation se base sur le bénéfice d'exploitation de British Sugar de 187 millions £ en 2003, lequel équivaut à 40% du bénéfice d'exploitation d'Associated British Food avant amortissement du fond commercial pour la même période. Ce sont les bénéfices d'exploitation qui permettent de payer les dividendes. British Sugar peut donc être considérée comme ayant généré 40% des 115 millions £ de dividendes déclarés par ABF, c'est à dire 46 millions £. De ce montant, 54% des dividendes concernés ont été versés à Whittington Investments, ce qui reflète la répartition globale de l'actionariat ; ce montant s'élève à 25 millions £. (Sources: British Sugar, 'Financial Statements', op cit., p.7; Associated British Foods, 'Annual Report and Accounts', Compte de résultats consolidé pour l'année écoulée septembre, 2003, p.48)

<sup>49</sup> Ces calculs sont basés sur la part du quota national contrôlée par l'entreprise concernée, des excédents d'exportation inclus dans le quota national, et du niveau de restitution à l'exportation appliqué en mars 2004.

<sup>50</sup> Commission européenne, Règlement Équivalent Sucre Blanc No 1646/2001, JO L219, p.4.

<sup>51</sup> Cadbury's Schweppes, Memorandum déposé devant la commission parlementaire britannique de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, Parlement du Royaume-Uni, procès-verbal, 30 juin, 200 ([www.parliament.the-stationery office.co.uk/pa/cm](http://www.parliament.the-stationery office.co.uk/pa/cm)).

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> L'encadré concernant les États-Unis se base sur les sources suivantes: 'Sugar: Long-term contribution trends,' (Source [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org). Accessed March 19, 2004); 'Sugar: Top Contributors' (Sources [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org) 19 mars 2004) Will, George F. "Sweet and Sour Subsidies." *Washington Post*, 12 février 2004. 'Liberalizing Trade in Sugar:

---

The Critical Link to Promoting Global Development, Free Trade, US Credibility, and Fairness' The New York Times Company, 2003.

<sup>54</sup> B. Borrell and L. Hubbard, 'Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy', Institute of Economic Affairs, Blackwell Publishers, 2000.

<sup>55</sup> L'Inde a produit un peu moins de 20 millions de tonnes en 2002, ce qui en fait le deuxième producteur au monde après le Brésil ; ses exportations s'élevaient à 1,8 millions de tonnes.

<sup>56</sup> F. Bourgoïn, 'The South Africa Sugar Industry: Growing Export Markets and the Potential Impact on Livelihood Conditions for Labourers and Sugarcane Growers', mimeo, rapport élaboré pour le Centre de management régional d'Oxfam, Prétoria, Afrique du Sud.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Concernant l'Initiative « Tout sauf les Armes », voir Organisation internationale du sucre, 'Everything But Arms: Implications for the World Sugar Market, London', 11 novembre 2002. Voir également C. Stevens and J. Kennan, 'The Impact of the EU's "Everything but Arms" Proposal: A Report to Oxfam', mimeo, janvier 2001.

<sup>59</sup> Le chiffre de 2001 est tiré de: Organisation internationale du sucre, 'Everything But Arms', op. cit. Le chiffre actuel se base sur des données de l'Organisation internationale du sucre relatives aux prix 2004 et sur un taux de change \$/€ de 1,2.

<sup>60</sup> Voir également A. Locke, 'The Mozambique Sugar Industry: Overview and Outlook', mimeo, discours prononcé lors de la Conférence internationale du sucre FAO/Mozambique 111, octobre 2002.

<sup>61</sup> Department of Agriculture, 'Sugar Sweetens Ethiopian Export Prospects', (<http://usembassy.state.gov/ethiopia/wwwhec15.html>).

<sup>62</sup> Institut national du sucre, 'Balance for the Sugar Sector 2003', mimeo, 2003.

<sup>63</sup> Il est prévu que le Malawi exportera 68.000 tonnes de sucre brut vers les marchés régionaux en dehors de tout accord préférentiel. Sources: Informations fournies par la Banque de Réserve du Malawi.

<sup>64</sup> Organisation internationale du sucre, 'Everything But Arms Initiative', op. cit, p.9. Commission européenne, 'Reforming the EU's Common Agricultural Policy', op. cit., p.10.

<sup>65</sup> Le Protocole spécial sur le sucre est un accord intergouvernemental aux termes duquel les pays ACP (et l'Inde) exportent entre 200.000 et 345.000 tonnes par an.

<sup>66</sup> C. Rohee, 'Guyana Faces Ruin in EU Sugar Challenge Succeeds', Starbroek News Service ([www.landofsixpeoples.com/news](http://www.landofsixpeoples.com/news)).

<sup>67</sup> Voir par exemple, ACP London Sugar Group, 'Options for Reform of the EU Sugar Regime: Response to DEFRA Consultation', mimeo, janvier 2004, Londres.

<sup>68</sup> CEFS, 'Options for CAP reform', communiqué de presse, 14 septembre, 2003 ([www.comitesecure.org/cgi-bin/cefs](http://www.comitesecure.org/cgi-bin/cefs)).

---

<sup>69</sup> J. Marihart, Discours sur l'avenir du Régime sucre, 8 octobre 2003 ([www.comiteseurope.org/cgi-bin/cefs/dm/public/news](http://www.comiteseurope.org/cgi-bin/cefs/dm/public/news)).

<sup>70</sup> Pour plus détails, voir National Farmers' Union, 'Save our Sugar Campaign', NFUonline ([www.nfu.org.uk/stellentdev/groups](http://www.nfu.org.uk/stellentdev/groups)).

<sup>71</sup> Pays les moins développés, 'Proposal to the European Union on Regulation 416/2001', mimeo, Londres, mars 2004.

<sup>72</sup> Les prix garantis UE sont fixés pour le sucre blanc. Un prix de 450 à 600 € par tonne pour le sucre blanc se traduirait par un prix de 290 à 435 € par tonne pour le sucre brut exporté par les ACP/PMD.

<sup>73</sup> Ces affirmations sont tirées des documents suivants. British Sugar, 'The EU Sugar Regime' ([www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet1.htm](http://www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet1.htm)); British Sugar, 'The EU Sugar Regime and the World Market: Dispelling the Myths' ([www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet2.htm](http://www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet2.htm)); National Farmers' Union, 'DEFRA Consultation: Review of the EU Sugar Sector', NFUonline ([www.nfu.org.uk/stellentdev/groups](http://www.nfu.org.uk/stellentdev/groups)).

## Références

**Pays d'Afrique, des Caraïbes et de la PACifique**, 'EU Sugar Statistics', site web sucre ACP ([www.acpsugar.org/acpstats.htm](http://www.acpsugar.org/acpstats.htm))

**Pays d'Afrique, des Caraïbes et de la PACifique**, 'Preferential Sugar Arrangements', site web ACP ([www.acpsugar.org/protocols.htm](http://www.acpsugar.org/protocols.htm))

**Pays d'Afrique, des Caraïbes et de la PACifique**, 'About Sugar', Description du secteur ACP du sucre ([www.acpsugar.org/eusugardescription.htm](http://www.acpsugar.org/eusugardescription.htm))

**Pays d'Afrique, des Caraïbes et de la PACifique, Groupe Sucre de Londres** (2003) 'Options for Reform of the EU Sugar Regime', mimeo, réponse des ACP à la consultation DEFRA, décembre 2003 ([www.acpsugar.org.htm](http://www.acpsugar.org.htm))

**Agra Europe** (2003) 'Brazil to take EU to WTO over sugar subsidies', Agra Europe Weekly, Numéro AE1991, Agra Europe, 22 février 2003, Basingstoke

**AgriTrade** (2004) 'Sugar: executive brief', janvier 2004 ([www.agritrade.cta.int/sugar/executive\\_brief.htm](http://www.agritrade.cta.int/sugar/executive_brief.htm))

**Alden, A. and N. Buckley** (2004) 'Sweet Deals: big sugar fights threats from free trade', *Financial Times*, 27 février 2004

**Amadeus** (2004) 'Company Reports 2004', Rapports pour Wittington Investments et British Sugar (<http://amadeus.bvdep.com/cgi/report>)

**Associated British Foods** (2004) 'Annual Report and Accounts 2003', ABF: Londres

**Associated British Foods** (2004) 'Key Management Biographies', Profils des dirigeants principaux ([www.abf.co.uk/investors/biographies.html](http://www.abf.co.uk/investors/biographies.html))

**Borrell, B. and L. Hubbard** (2000) *Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy*, Institute of Economic Affairs, Oxford: Blackwell

**Bourgouin, F.** (2003) 'The South African Sugar Industry', mimeo, rapport élaboré pour le centre de management régional britannique d'Oxfam, Pretoria, février 2003

**British Sugar** (2003) 'Financial Statements: Period Ended 13 September 2003', Londres: Companies House ([www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet2](http://www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet2))

**British Sugar** (2003) 'The EU Sugar Regime and the World Market - dispelling the myths' ([www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet2](http://www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet2))

**British Sugar** (2003) 'The EU Sugar Regime', novembre 2003 ([www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet12](http://www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet12))

**Commission des communautés européennes** (1999) 'Commission Decision of 14 October, 1988', Journal Officiel L076, 22/03/1999 ([www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en\\_register\\_082010.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_082010.html))

**Commission des communautés européennes** (2003) 'Common Organisation of the Sugar Market - Description', Bruxelles ([www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar))

- Commission des communautés européennes** (2003) 'Reforming the European Union's Sugar Policy: Summary of Impact Assessment Work', Document de travail interne Commission (SEC 2003), Commission européenne, Bruxelles  
([www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/index](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/index))
- Commission des communautés européennes** (2003) 'The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guarantee Section, Financial Year 2002', Commission européenne, Bruxelles
- Commission des communautés européennes** (2003) 'Extended Impact Assessment: sugar regime', Commission européenne  
([http://europa.eu.int/comm/agriculture/public/reports/sugar/fullrep\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/public/reports/sugar/fullrep_en.pdf))
- Commission des communautés européennes** (2003) 'Communication from the Commission to the Council: Accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP - the tobacco, olive oil, cotton and sugar sectors, European Commission (COM 554)', Commission européenne, Bruxelles
- Comité européen des fabricants de sucre** (2003) 'The Future of EU Sugar', discours de Johann Marihart, 8 octobre 2003 ([www.comitesucre.org/cgi-bin/cefs/dm/public/news](http://www.comitesucre.org/cgi-bin/cefs/dm/public/news))
- Comité européen des fabricants de sucre** (2004) 'Position of the CEFS', janvier 2004 ([www.ib.be/cefs/position.htm](http://www.ib.be/cefs/position.htm))
- Cour des comptes de l'UE** (2001) 'Special Report No 20/2000: concerning the management of the common organisation of the market for sugar', Journal Officiel des Communautés européennes, Tome 44, 15 février 2001, Bruxelles
- Frandsen, S. et al.** (2003) 'Modelling the EU Sugar policy: a study of reform scenarios', mimeo, Document de travail, Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics, Copenhagen
- Gouvernement d'Australie** (2004) 'European Communities: export subsidies on sugar', First Written Submission of Australia, février 2004, Organisation Mondiale du Commerce (WT/DS 265), Genève
- Gouvernement du Brésil** (2004) 'European Communities: export subsidies on sugar', First Written Submission of Brazil, 12 février 2004, Organisation Mondiale du Commerce (WT/DS266): Genève
- Gouvernement du Mozambique** (2004) 'Balance in the Sugar Sector', mimeo, Institut national du sucre, Ministère de l'agriculture et du développement, Maputo
- Haley, S. et al.** (2002) 'Sugar and Sweeteners Outlook', Economic Research Service, United States Department of Agriculture, Washington
- Harris S. and S. Tangermann** (1993) *A Review of the EC Sugar Regime: Studies in International Trade Policy*, Michigan: University of Michigan Press
- Hoekman, B. and M. Kostecki** (2001) *The Political Economy of the World Trading System: the WTO and Beyond*, New York: Oxford University Press



- Hoover's OnLine**, 'Company Fact Sheets', Profiles of major compagnies, 2004 ([www.hoovers.com/free-co-factsheets](http://www.hoovers.com/free-co-factsheets))
- Huan-Niemi, H. and J. Niemi** (2004) 'The Impact of Preferential, Regional and Multilateral Trade Agreements on the EU Sugar Regime', Centre européen d'études politiques, Bruxelles
- Organisation internationale du sucre** (2002) 'Everything But Arms: implications for the world sugar market', Organisation internationale du sucre, Londres
- Organisation internationale du sucre** (2004) 'Statistical Bulletin', janvier 2004, Organisation internationale du sucre, Londres
- Koo, W.** (2002) 'Alternative US and EU Sugar Trade Liberalisation Policies and Their Implications', *Review of Agricultural Economics*, 24:336-52
- Landell Mills Commodities and Oxford Policy Management** (2003) 'Addressing the Impact of Preference Erosion in Sugar on Developing Countries', document élaboré pour le Département du développement international, septembre 2003, Londres
- Lang, B.** (2000) 'Report on Farming in the Eastern Counties of England 1999/2000', Rural Business Unit, Université de Cambridge
- Pays les moins développés**, 'Proposal for the Adaptation of Tariff Elimination for Sugar Imported from LDCs', mimeo, Groupe commercial PMD du sucre EBA ([www.rawsugar.co.uk](http://www.rawsugar.co.uk))
- Mataitoga, I.** (2003) 'ACP Sugar: Winners and Losers', mimeo, discours prononcé lors du Séminaire de l'Organisation internationale du sucre, 25 novembre 2003, Organisation internationale du sucre, Londres
- National Farmers' Union**, 'Review of the EU Sugar Sector', Document d'information ([www.nfu.org.uk/stellnetdev/groups/public/documents](http://www.nfu.org.uk/stellnetdev/groups/public/documents))
- Netherland Economics Institute (NEI)** (Institut économique néerlandais) (2003) 'Evaluation of the Common Organisation of the Market in Sugar', Rapport élaboré pour la Commission européenne, NEI ([www.europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/sugar](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/sugar))
- OCDE** (2002) 'Agricultural Policies in the OECD: Monitoring and Evaluation', OCDE, Paris
- Raworth, K.** (2002) 'The Great EU Sugar Scam: How Europe's Sugar Regime is Devastating Livelihoods in the Developing World', Document d'information 27, août 2002, Oxford
- Sheales, T. et al.** (2000) 'Sugar: International Policies Affecting Market Expansion', Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, Rapport d'étude 99, Canberra
- Sudzucker**, 'Corporate Profile', Sudzucker AG: Mannheim ([www.suedzucker.de/en/corporate](http://www.suedzucker.de/en/corporate))
- Sudzucker** (2004) 'The Sudzucker Group: Overview 2002/03', Sudzucker AG, Mannheim ([www.suedzucker.de/en/corporate](http://www.suedzucker.de/en/corporate))

**Autorité suédoise de concurrence** (2002) 'Sweet Fifteen: The Competition in the EU Sugar Market', rapport de l'Autorité suédoise de concurrence (7), Stockholm

**Tate and Lyle** (2003) 'Ingredients of Quality: Annual Report 2003', Tate and Lyle, Londres

**United States Department of Agriculture** (2002) 'Sugar and Sweetener Situation and Outlook Report', Economic Research Service, janvier 2002, Washington

© Oxfam International mars 2004

Le présent document a été rédigé par Kevin Watkins avec l'aide de nombreux collègues, parmi lesquels Emily Apler, Sam Barratt, Amy Barry, Gonzalo Fanjul, Rian Fokker, Penny Fowler, Claire Godfrey, Gawain Kripke, Jo Leadbeater, Kate Raworth et Robert White. Il fait partie d'une série de documents visant à contribuer au débat public sur les questions liées au développement et aux politiques humanitaires. Il peut être employé librement pour un usage de campagne, d'éducation et de recherche, à la condition que sa source soit intégralement citée et reconnue.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Oxfam International** est une confédération de douze agences de développement actives dans 120 pays en développement: Oxfam America, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Novib, Oxfam New Zealand, and Oxfam Quebec. N'hésitez pas à contacter l'une de ces agences pour tout renseignement complémentaire.

**Oxfam International Advocacy Office**, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel: 1.202.496.1170, E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org), [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**Oxfam International Office in Brussels**, 22 rue de Commerce, 1000 Brussels Tel: 322.502.0391

**Oxfam International Office in Geneva**, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva Tel: 41.22.321.2371

**Oxfam International Office in New York**, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel: 1.212.687.2091

**Oxfam International Office in Paris**, C/O Agir Ici, 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France  
Tel: 33.1.5830.8469

**Oxfam International Office in Tokyo**, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan Tel/fax: 81.3.3834.1556

#### **Oxfam Germany**

Greifswalder Str. 33a  
10405 Berlin, Germany  
Tel: 49.30.428.50621  
E-mail: [info@oxfam.de](mailto:info@oxfam.de)  
[www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)

#### **Oxfam-in-Belgium**

Rue des Quatre Vents 60  
1080 Bruxelles, Belgium  
Tel: 32.2.501.6700  
E-mail: [oxfamsol@oxfamsol.be](mailto:oxfamsol@oxfamsol.be)  
[www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)

#### **Oxfam Community Aid Abroad**

National & Victorian Offices  
156 George St. (Corner Webb Street)  
Fitzroy, Victoria, Australia 3065  
Tel: 61.3.9289.9444  
E-mail: [enquire@caa.org.au](mailto:enquire@caa.org.au)  
[www.caa.org.au](http://www.caa.org.au)

#### **Oxfam GB**

274 Banbury Road, Oxford  
England OX2 7DZ  
Tel: 44.1865.311.311  
E-mail: [oxfam@oxfam.org.uk](mailto:oxfam@oxfam.org.uk)  
[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)

#### **Oxfam New Zealand**

Level 1, 62 Aitken Terrace  
Kingsland, Auckland  
New Zealand  
PO Box for all Mail: PO Box 68 357  
Auckland 1032  
New Zealand  
Tel: 64.9.355.6500  
E-mail: [oxfam@oxfam.org.nz](mailto:oxfam@oxfam.org.nz) [www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)

#### **Intermón Oxfam**

Roger de Lluria 15  
08010, Barcelona, Spain  
Tel: 34.93.482.0700  
E-mail: [intermon@intermon.org](mailto:intermon@intermon.org)  
[www.intermon.org](http://www.intermon.org)

#### **Oxfam America**

26 West St.  
Boston, MA 02111-1206  
Tel: 1.617.482.1211  
E-mail: [info@oxfamamerica.org](mailto:info@oxfamamerica.org)  
[www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)

#### **Oxfam Canada**

880 Wellington St.  
Suite 400, Ottawa, Ontario,  
Canada K1R 6K7 Tel: 1.613.237.5236  
E-mail: [enquire@oxfam.ca](mailto:enquire@oxfam.ca)  
[www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)

#### **Oxfam Hong Kong**

17/F, China United Centre  
28 Marble Road, North Point  
Hong Kong  
Tel: 852.2520.2525  
E-Mail: [info@oxfam.org.hk](mailto:info@oxfam.org.hk)  
[www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)

#### **Oxfam Quebec**

2330 rue Notre-Dame Ouest  
Bureau 200, Montreal, Quebec  
Canada H3J 2Y2  
Tel: 1.514.937.1614 [www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca)  
E-mail: [info@oxfam.qc.ca](mailto:info@oxfam.qc.ca)

#### **Oxfam Ireland**

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland  
353.1.672.7662 (ph)  
E-mail: [oxireland@oxfam.ie](mailto:oxireland@oxfam.ie)  
52-54 Dublin Road,  
Belfast BT2 7HN  
Tel: 44.289.0023.0220  
E-mail: [oxfam@oxfamni.org.uk](mailto:oxfam@oxfamni.org.uk)  
[www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)

#### **Novib**

Mauritskade 9  
2514 HD. The Hague, The Netherlands  
Tel: 31.70.342.1621  
E-mail: [info@novib.nl](mailto:info@novib.nl)  
[www.novib.nl](http://www.novib.nl)

Published by Oxfam International March 2004

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-327-2