



La fin des quotas de production de sucre dans l'Union européenne

Bruxelles, le 29 septembre 2017

La fin des quotas de production de sucre dans l'Union européenne

Pourquoi l'Union européenne a-t-elle mis en place un régime de quotas de sucre et pourquoi prend-il fin aujourd'hui?

Le sucre est le seul secteur agricole où la production est soumise à un régime de quotas dans l'Union européenne. Il a été introduit avec les premières règles sur l'organisation commune du marché du sucre (OCM) en 1968, en même temps qu'un prix de soutien pour les producteurs à un niveau nettement supérieur au prix du marché mondial. À l'époque, la récente politique agricole commune (PAC) avait parmi ses principaux objectifs l'autosuffisance du continent pour sa production alimentaire en encourageant la production agricole avec des prix rémunérateurs et stables aux agriculteurs. Les quotas, associés à un prix de soutien, ont été un stimulant bienvenu pour atteindre ces objectifs dans le secteur du sucre.

La PAC est une politique dynamique qui, au fil du temps, s'est constamment adaptée à l'évolution des défis et des réalités de la production alimentaire, aux besoins des agriculteurs, aux préoccupations environnementales et aux exigences du marché. Suite à la réorientation du soutien aux produits (par les prix) vers une politique de soutien aux producteurs (au moyen d'aides au revenu par l'intermédiaire de paiements directs), lancée en 1992, une nouvelle réforme en 2003 a consolidé cette transition par le découplage des paiements directs de la production de tout produit particulier.

Dans le cas du sucre, la voie de la transition a été rendue possible par une importante réforme en 2006. Cette réforme adoptée par les États membres incluait la réduction progressive des prix de soutien de la betterave et du sucre, la suppression progressive de l'intervention publique jusqu'en 2008-2009, la cessation du paiement des restitutions à l'exportation dès 2008, avec notamment un mécanisme de soutien à la restructuration de l'ensemble du secteur qui a eu lieu entre 2006 et 2010. À cette occasion, les États membres se sont mis d'accord sur le principe de l'expiration des quotas en 2015. Un système de compensation volontaire (5,4 milliards d'euros) pour l'arrêt de l'activité a abouti à la réduction de la production sous quota d'environ 6 millions de tonnes et a conduit à la création d'un secteur européen du sucre plus compétitif, prêt à entrer en concurrence sur un marché déréglementé de l'UE plus proche des prix internationaux, et à bénéficier des débouchés commerciaux, tant sur le marché intérieur que sur les marchés mondiaux.

À la suite de cette importante transition, et après avoir initialement convenu de la fin du système des quotas pour le sucre en 2015, le Parlement européen et les États membres, dans le cadre de la réforme de la PAC de 2013, ont décidé de reporter ce tournant de deux ans, jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation du sucre 2016-2017, c'est-à-dire à partir du 30 septembre 2017.

Il existe également de longue date un large consensus au sein du Parlement européen, des États membres et parmi les acteurs du secteur agricole sur la nécessité de simplifier la PAC. La gestion des prix et des quotas exigeait un suivi complexe et des moyens administratifs tant pour les opérateurs et que pour les autorités.

Comment le système de quotas fonctionnait-il?

Le quota de production de l'UE, qui s'élève au total à 13,5 millions de tonnes de sucre, est réparti entre 20 États membres. La production «hors quota» (dépassant le plafond fixé) est régie par des règles strictes. Cette production hors quota peut avoir trois destinations: l'exportation, jusqu'à un plafond annuel de 1,374 million de tonnes fixé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la vente pour la fabrication de biocarburants ou pour d'autres usages industriels non alimentaires, le stockage ou le report dans le quota de l'année suivante. Un autre quota, de 0,72 million de tonnes, a également été fixé pour l'isoglucose (sirop de glucose riche en fructose), qui est un édulcorant de substitution concurrent du sucre, et la production excédentaire d'isoglucose est soumise à des restrictions semblables.

Si le marché du sucre de l'UE présentait des risques d'excédent pour la campagne de commercialisation suivante, certaines quantités pouvaient être retirées (les campagnes s'étendent du 1er octobre au 30 septembre). À l'inverse, en cas de risque de pénurie, des mesures pouvaient être

prises pour augmenter la production.

La fin des quotas sucriers signifie qu'il n'existe plus d'autres limites à la production ou aux exportations, ce qui permet à la production de mieux s'adapter à la demande du marché, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE.

Comment est organisé le secteur du sucre en ce qui concerne la production, la consommation, le commerce et l'emploi?

L'UE est le premier producteur mondial de sucre de betterave (environ 50 % du total). Toutefois, le sucre de betterave ne représente que 20 % de la production mondiale de sucre; les 80 % restants sont produits à partir de la canne à sucre. Les betteraves sucrières sont cultivées essentiellement dans le nord de l'Europe, là où le climat est le mieux adapté. L'UE possède également un important secteur de raffinage du sucre de canne brut importé.

La production de sucre de l'UE lors de la campagne de commercialisation 2016-2017 correspond à 16,84 millions de tonnes (dont 250 000 tonnes de sucre provenant de cannes à sucre cultivées dans les départements français d'outre-mer). Pour la prochaine récolte, qui n'est plus soumise aux limites du quota, on s'attend à une augmentation de la production d'environ 20 % (20,1 millions de tonnes). Cette hausse résulte à la fois d'une augmentation des surfaces et de rendements plus élevés en raison des bonnes conditions climatiques.

En termes d'emploi, selon des sources du secteur, on dénombre environ 145 000 producteurs de betteraves à sucre dans l'UE, répartis dans 20 États membres, plus de 28 000 emplois directs dans la transformation de la betterave sucrière, et beaucoup plus encore en amont (machines agricoles, intrants agricoles) et en aval (transformation des produits alimentaires, commerce de gros, commerce de détail, transport, logistique). En outre, on recense 8 000 cultivateurs de canne à sucre dans les départements français d'outre-mer, et des raffineries de canne fonctionnant à temps plein dans 9 États membres.

En termes d'échanges, l'UE est l'un des plus grands importateurs de sucre de canne — en particulier en raison de l'accord «Tout sauf les armes» et des accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) qui octroient à de nombreux pays en développement un accès en franchise de droits au marché de l'UE. Mais l'UE est également un exportateur de sucre. Dans le cadre de l'actuel système de quotas, les règles de l'OMC limitent les exportations «hors quota» de l'UE à 1,374 million de tonnes par an (voir la question précédente). L'UE exporte presque exclusivement du sucre hors quota et principalement vers des pays voisins, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient.

La majeure partie du sucre produit sous quota et le sucre importé des pays tiers sont utilisés par l'industrie alimentaire et des boissons de l'UE à la fois pour le marché intérieur et pour l'exportation de produits transformés. Seule une part mineure de la production de sucre est commercialisée et consommée directement en tant que telle. La production de sucre hors quota est utilisée pour les exportations (jusqu'à la limite de 1,35 million de tonnes), un volume variable étant destiné à la production de bioéthanol (1,35 million de tonnes en 2016-2017) et à des applications chimiques déterminées (800 000 tonnes pour 2016-2017 selon les estimations). Le volume restant de sucre hors quota (749 000 tonnes en 2016-2017) sera reporté à la campagne de commercialisation suivante, puis mis sur le marché en tant que sucre sous quota.

Quels sont les outils prévus par la politique agricole commune pour le secteur sucrier de l'Union après la fin des quotas?

- Les États membres ont la faculté de prévoir un **soutien couplé facultatif** lié à la production dans des secteurs en difficulté, dont la production de betteraves sucrières. Cette option a été retenue par onze États membres — la Croatie, la République tchèque, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne — avec un soutien couplé total pour la betterave sucrière s'élevant à environ 179 millions d'euros en 2017.
- Dans les dispositions applicables après la fin des quotas, la Commission a remis en place un **vaste système de négociation collective** qui favorise la position des producteurs de betteraves dans leurs négociations avec les autres maillons de la chaîne alimentaire. Ce système permet d'améliorer le pouvoir de négociation des producteurs de betteraves par rapport à leurs producteurs de sucre lors de la conclusion d'accords concernant la livraison de betteraves. Les conventions collectives ou les accords écrits au sein de la chaîne alimentaire sont obligatoires et assurent des conditions prévisibles pour la fourniture et l'achat des betteraves. Le secteur du sucre est le seul domaine où de tels accords non soumis à un examen au regard du droit de la concurrence sont autorisés. Cependant, ces accords ne sauraient impliquer la négociation collective du prix de vente, comme cela a été le cas sous le régime des quotas. Le régime applicable après la fin des quotas inclut la possibilité d'accords volontaires pour le partage de la valeur.

- La Commission assure en permanence **l'information du marché et la transparence** afin que le secteur puisse s'adapter à l'évolution des marchés. Un [Observatoire du marché du sucre](#), pleinement opérationnel, a pour objectif de fournir des informations plus transparentes au secteur du sucre grâce à la diffusion en temps utile d'informations et d'analyses à court terme concernant le marché.
- Une **aide au stockage privé** peut également être accordée si nécessaire, compte tenu des prix du marché, des seuils de référence, des coûts et des marges.
- À l'instar d'autres secteurs agricoles, le secteur du sucre est couvert par plusieurs **clauses de perturbation** prévues dans le règlement OCM qui permettraient à la Commission de prendre des mesures en cas de crise grave sur le marché entraînant une forte augmentation ou diminution des prix du marché.

Comment la fin des quotas influencera-t-elle les échanges de l'UE, en particulier avec les pays en développement?

L'UE exportera environ 8 % de la production totale en 2016-2017. Avec la fin du système des quotas, ces exportations ne seront plus limitées par les règles de l'OMC, ce qui permettra aux producteurs d'explorer sans réserve de nouveaux marchés et débouchés.

En ce qui concerne les importations, l'UE va plus loin que toute économie développée afin de répondre aux besoins des pays en développement. L'UE continuera à accorder des préférences commerciales et restera le principal fournisseur d'aide aux pays en développement.

Le sucre peut être importé et continuera d'être importé dans l'Union européenne en franchise de droits et sans contingent dans le cadre de l'accord [Tout sauf les armes](#) en faveur des pays les moins avancés et en provenance des pays qui ont conclu ou mis en œuvre des accords de partenariat économique avec l'UE. La majeure partie de ce sucre devra être raffiné dans l'UE. Ces importations préférentielles ont diminué ces dernières années en raison de la diminution des prix pratiqués dans l'Union européenne et d'autres marchés devenus plus attrayants ces deux dernières années. Ces importations connaîtront très probablement une nouvelle baisse après la suppression des quotas étant donné que les prix sur le marché intérieur se rapprocheront des prix du marché mondial.

Dans les accords avec une série de pays d'Amérique latine (Amérique centrale, Colombie), l'Afrique du Sud, les pays des Balkans et la Moldavie, l'UE a également accordé des concessions sur le sucre sous forme de contingents tarifaires à l'importation, avec droits réduits. Certains autres contingents tarifaires à l'importation dans le secteur du sucre s'inscrivent dans le cadre de l'accord de l'OMC.

Outre ces accords d'importation, l'UE a été particulièrement attentive à la situation des cultivateurs de canne dans les pays en développement, en allouant plus de 1,2 milliard d'euros en faveur de la restructuration ou de la diversification dans les 18 pays ayant fourni traditionnellement du sucre brut à l'UE. Ces fonds ont permis à ces pays d'investir et de s'élever dans la chaîne de valeur (par exemple, Maurice) ou de diversifier leurs activités et ne pas se limiter à la production de sucre (par exemple, Trinidad et Tobago).

Existe-t-il de nouvelles possibilités pour le secteur après la fin des quotas?

Sans limites réglementaires applicables à la production de sucre, les producteurs de sucre optimiseront l'utilisation de leur capacité de production et réduiront les coûts unitaires de production de sucre. Cela permettra aux fournisseurs compétitifs de vendre du sucre sur le marché mondial, qui ne sera plus limité à l'expiration des quotas.

Certains édulcorants à base d'amidon, notamment l'isoglucose, ont été limités jusqu'à présent à 0,7 million de tonnes. Ce secteur sera en mesure de se développer et de créer de nouveaux emplois, en particulier dans les zones rurales. L'isoglucose est généralement utilisé pour la fabrication de boissons rafraîchissantes sans alcool.

Le quota pour les sirops d'inuline est égal à zéro, ce qui, de fait, interdit la production de cet édulcorant. La fin des quotas offre donc de nouvelles opportunités si le marché existe.

La consommation de sucre de l'UE devrait rester stable ou diminuer légèrement; une grande partie de l'augmentation de la production compensera toutefois la diminution des importations ou contribuera à stimuler les ventes à l'exportation.

Quelle sera la situation prévisible du marché après 2017?

La situation pour les prochaines années qui suivront la fin des quotas est analysée dans le rapport sur les [prévisions à moyen terme](#) de la Commission. Ces prévisions estiment que la production sucrière augmentera de 6 % entre 2016 et 2026. La production d'isoglucose pourrait tripler et passer de 700 000 tonnes à 2,3 millions de tonnes. Les importations continueront à baisser, de 3,0-3,5 millions de tonnes à 1,8 million de tonnes, et les exportations devraient augmenter, de 1,3 million de tonnes à

2,5 millions de tonnes.

Pour la prochaine récolte, qui n'est plus soumise aux limites du quota, on s'attend à une augmentation de la production d'environ 20 % (20,1 millions de tonnes). Cette hausse résulte à la fois d'une augmentation des surfaces et de rendements plus élevés en raison des bonnes conditions climatiques. Toutefois, cette production vient après deux campagnes de commercialisation caractérisées par des niveaux de production relativement faibles.

L'augmentation de la production est susceptible d'être compensée par une nouvelle baisse des importations, une hausse des exportations qui devraient doubler pour atteindre 2,8 millions de tonnes et une possible reconstitution des stocks qui ont été au plus bas niveau jamais atteint au cours de l'été 2017.

Depuis le printemps 2017, les prix internationaux ont diminué en raison d'un excédent de sucre prévu au niveau mondial après deux années consécutives de déficit. En septembre 2017, les prix sur le marché mondial se situaient aux environs de 311 EUR par tonne. Les prix pratiqués sur le marché de l'Union sont restés stables au cours des mois précédents (501 EUR par tonne en juillet 2017), mais ils devraient probablement baisser dès le début de la nouvelle campagne de commercialisation et se rapprocher des tendances mondiales.

S'il est très probable que les prix du sucre dans l'UE seront plus élevés par rapport aux prix du marché mondial, ils devraient se rapprocher du niveau du marché mondial dans le futur.

Existe-il des risques de déséquilibre et d'offre excédentaire sur les marchés?

En dépit d'une augmentation de la production de sucre attendue pour la récolte en cours dans l'UE, la situation du marché ainsi que la structure et les déterminants économiques du secteur du sucre permettent une réaction rapide et efficace aux évolutions du marché. Les décisions en matière de production dans le secteur du sucre sont prises par un nombre limité de producteurs de sucre qui passent des contrats pour des hectares consacrés à la culture de la betterave auprès des agriculteurs, et les niveaux de production peuvent être adaptés chaque année.

Avec une aide de l'UE de 5,4 milliards d'euros, la réforme du secteur européen du sucre a permis à ce dernier de se préparer à la fin du régime des quotas et le secteur devrait être prêt à réagir aux signaux du marché de manière adéquate. L'augmentation de la production au cours de la première année suivant la suppression des quotas devrait être absorbée par un niveau plus élevé des exportations (n'étant plus soumises à la limite fixée par l'OMC), une probable diminution sur les importations et un rétablissement des stocks de sucre (actuellement très bas). Il est toutefois inévitable que l'augmentation de l'offre entraînera l'ajustement des prix de l'UE à un niveau plus proche de ceux du marché mondial afin de permettre l'exportation.

La Commission est convaincue que, après une ou deux campagnes de commercialisation, les producteurs de betterave et de sucre se seront pleinement adaptés au nouvel environnement du marché. Cependant, il n'est pas exclu que la production continuera de se concentrer dans les régions les plus productives et que, si certains producteurs réussiront à s'assurer de nouveaux débouchés (à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE), d'autres réduiront encore leur production.

La Commission restera attentive à ces évolutions possibles et n'hésitera pas à faire usage des mesures du filet de sécurité disponibles pour soutenir les producteurs.

La fin des quotas signifie-t-elle que les consommateurs de l'Union consommeront davantage d'isoglucose et courront plus de risques pour leur santé?

La consommation de sucre de l'UE devrait rester stable ou diminuer légèrement. La Commission est consciente de l'existence d'un débat au sujet de la manière exacte dont le marché du sucre et de l'isoglucose réagira face à la fin des quotas, et elle a connaissance des échanges de vues relatifs aux effets sur la santé de la présence de quantités élevées de fructose dans le régime alimentaire.

D'autres dénominations sont utilisées pour désigner l'isoglucose, par exemple sirop de glucose-fructose, sirop de fructose-glucose et sirop de maïs à haute teneur en fructose. En tant qu'ingrédient, l'isoglucose peut être utilisé pour remplacer, par exemple, le saccharose, qui est le nom du sucre de table ordinaire issu de betteraves sucrières ou de cannes à sucre. La question de savoir si le fructose libre et le fructose contenu dans le saccharose ont des effets métaboliques différents n'est pas tranchée. La Commission continuera à suivre cette question dans le cadre de ses efforts pour promouvoir une alimentation saine et l'activité physique en général et, en particulier, promouvoir la reformulation des produits par l'industrie, et lors des discussions avec les représentants des États membres au sein du groupe de haut niveau sur la nutrition et l'activité physique dans l'avenir.

Dans ce contexte, il est utile de noter que, selon l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA), il existe des preuves que des apports élevés de sucres sous forme de boissons sucrées peut contribuer à la prise de poids, et la relation entre les modes de consommation de denrées alimentaires contenant

des sucres et les caries, la prise de poids et l'apport en micronutriments devrait être examinée lors de l'établissement d'objectifs nutritionnels pour la population, de recommandations pour les individus et lors de la formulation de recommandations diététiques basées sur l'approche alimentaire. Dans l'UE, un trop grand nombre de personnes, y compris des enfants, ne respectent pas la recommandation de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur la réduction de l'apport de sucres libres à moins de 10 % de l'énergie totale; un certain nombre d'États membres de l'UE ont formulé des recommandations nationales pour les sucres ajoutés à ce niveau.

Quelles mesures la Commission prend-elle afin de promouvoir des habitudes alimentaires saines?

La Commission soutient les travaux des États membres sur la reformulation de la recette des produits alimentaires pour abaisser leur apport accru en certains nutriments. En contribuant à éliminer les sucres, sel et matières grasses excédentaires dans les produits achetés quotidiennement dans les supermarchés européens, nous apportons une réelle valeur ajoutée aux citoyens. Un projet visant à fournir un aperçu de la qualité nutritive des denrées alimentaires dans les supermarchés de l'UE et à favoriser le suivi des initiatives nationales en matière de reformulation sera lancé en 2017.

La Commission adopte une approche pluridimensionnelle en ce qui concerne la réduction de la consommation de sucre et une alimentation saine en général. Depuis 2007, la Commission dispose d'une [stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité](#) qui vise à contribuer à réduire les risques associés à une mauvaise alimentation et au manque d'activité physique dans l'Union européenne. La stratégie comprend une série d'initiatives couvrant de nombreux domaines d'action. Par exemple, le [programme de distribution de fruits et légumes et de lait dans les écoles](#), qui fournit aux élèves des fruits et légumes sur une base volontaire, encourage les enfants à remplacer les en-cas sucrés par des produits plus sains.

En 2014, le [groupe de haut niveau sur la nutrition et l'activité physique](#) a adopté un [plan d'action relatif à l'obésité infantile](#) qui vise à stopper la progression de l'obésité chez les enfants d'ici à 2020. L'amélioration de la qualité de l'alimentation, y compris en mangeant moins de sucre, est l'un des principaux éléments de ce plan qui a notamment pour objectifs de promouvoir une alimentation plus saine en milieu scolaire et préscolaire, et de faire en sorte que les options saines deviennent la solution de facilité.

En 2011, le groupe de haut niveau a approuvé un [cadre de l'UE pour les initiatives nationales relatives à certains nutriments](#) (un cadre de reformulation avait été adopté en 2008 en vue de réduire la teneur en sel des denrées alimentaires de 16 % en 4 ans). Des travaux ont alors débuté en vue d'une réduction des graisses saturées de 5 % jusqu'en 2016 et de 5 % supplémentaires d'ici à 2020.

En 2015, les travaux ont commencé sur l'annexe concernant les sucres ajoutés, de manière à favoriser une réduction volontaire de 10 % des sucres ajoutés dans les denrées alimentaires transformées d'ici à 2020. Cette annexe a été validée en décembre 2015 par le groupe de haut niveau.

MEMO/17/3488

Personnes de contact pour la presse:

[Daniel ROSARIO](#) (+ 32 2 295 61 85)

[Clemence ROBIN](#) (+32 2 29 52509)

Renseignements au public: [Europe Direct](#) par téléphone au [00 800 67 89 10 11](#) ou par [courriel](#)