

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 6

2010

ISSN 1831-0850

LA RÉFORME DU MARCHÉ
DU SUCRE A-T-ELLE ATTEINT
SES PRINCIPAUX OBJECTIFS?



FR



Rapport spécial n° 6 // 2010

LA RÉFORME DU MARCHÉ DU SUCRE A-T-ELLE ATTEINT SES PRINCIPAUX OBJECTIFS?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 6 // 2010

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

ISBN 978-92-9207-864-5
doi:10.2865/43241

© Union européenne, 2010
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

I-IX	SYNTHÈSE
1-14	INTRODUCTION
1-6	CONTEXTE ET SITUATION PRÉALABLE À LA RÉFORME
7-14	LA RÉFORME DU SUCRE ET SES OBJECTIFS
10-11	LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉFORME
12-14	VUE D'ENSEMBLE DES SYSTÈMES DE GESTION
15-19	ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT
20-91	OBSERVATIONS
20-51	LA RÉFORME DU MARCHÉ DU SUCRE A-T-ELLE GARANTI LA COMPÉTITIVITÉ FUTURE DE L'INDUSTRIE SUCRIÈRE DE L'UE?
26-30	AU COURS DES DEUX PREMIÈRES ANNÉES DE LA RÉFORME, LE NIVEAU ESCOMPTÉ D'ABANDONS VOLONTAIRES DE QUOTAS N'A PAS ÉTÉ ATTEINT
31-32	À PARTIR DE LA TROISIÈME ANNÉE DE LA RÉFORME, DES CHANGEMENTS MAJEURS ONT ÉTÉ APPORTÉS...
33	... ET L'OBJECTIF DES 6 MILLIONS DE TONNES A ÉTÉ ATTEINT DANS UNE LARGE MESURE, DONT 0,5 MILLION DE TONNES D'ISOGLUCOSE ET DE SIROP D'INULINE...
34-38	... BIEN QUE DES QUOTAS AIENT ÉGALEMENT ÉTÉ ABANDONNÉS PAR DES PRODUCTEURS QUI N'ÉTAIENT PAS PARMIS LES MOINS CONCURRENTIELS
39-43	LA RÉFORME A COMPORTÉ DES MESURES D'INCITATION VISANT À RÉDUIRE LE NIVEAU DE QUOTAS ET, DANS LE MÊME TEMPS, A ALLOUÉ DES QUOTAS ADDITIONNELS
44-47	LES MESURES ADOPTÉES ONT EU UNE INCIDENCE LIMITÉE SUR LA COMPÉTITIVITÉ INDIVIDUELLE DES CULTIVATEURS
48-51	LE SYSTÈME ACTUEL DES QUOTAS MAINTIEN LES PESANTEURS ET LES CONTRAINTES PASSÉES
52-64	LA RÉFORME DU MARCHÉ DU SUCRE A-T-ELLE CONTRIBUÉ À STABILISER LES MARCHÉS ET À GARANTIR LA SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT EN SUCRE?
53-54	JUSQU'ICI, LES PRIX SUR LE MARCHÉ COMMUNAUTAIRE DU SUCRE SONT RESTÉS STABLES EN SE SITUANT AUTOUR DES PRIX DE RÉFÉRENCE
55-59	GARANTIE DE LA SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS: LE NIVEAU DES QUOTAS DE PRODUCTION EST INFÉRIEUR À LA CONSOMMATION COMMUNAUTAIRE ET L'UE EST DÉSORMAIS UN IMPORTATEUR NET
60-61	RISQUE DE DÉLOCALISATION
62-64	BÉNÉFICE DES RÉDUCTIONS DU PRIX DU SUCRE

65-86	LES INSTRUMENTS/MÉCANISMES SPÉCIFIQUES ONT-ILS PERMIS DE TRAITER ET D'ATTÉNUER LES PROBLÈMES D'ADAPTATION LIÉS À LA RÉFORME?
69-74	AIDE À LA RESTRUCTURATION ACCORDÉE AUX PRODUCTEURS ET LEURS ENGAGEMENTS SUR LE PLAN SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL
75	AIDE À LA RESTRUCTURATION POUR LES CULTIVATEURS ET LES ENTREPRISES DE MACHINES SOUS-TRAITANTES AFFECTÉS PAR LES ABANDONS
76-82	AIDE À LA DIVERSIFICATION
83-86	AIDE TRANSITOIRE POUR LES RAFFINERIES À TEMPS PLEIN
87-91	LE COÛT DE LA RÉFORME DU SUCRE
87-88	IL EST PROBABLE QU'UN MONTANT SERA DISPONIBLE AU TITRE DU FONDS DE RESTRUCTURATION POUR ÊTRE AFFECTÉ AU FEAGA
89-91	AUTRES FACTEURS AFFECTANT LE COÛT GLOBAL
92-109	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
	ANNEXE I – VUE D'ENSEMBLE DES RECETTES EFFECTIVES ET DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES DU FONDS DE RESTRUCTURATION
	ANNEXE II – VUE D'ENSEMBLE DES QUOTAS LIBÉRÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES
	ANNEXE III – VENTILATION DES ÉTATS MEMBRES EN FONCTION DE LEUR RENTABILITÉ COMBINÉE ET DES QUOTAS LIBÉRÉS
	ANNEXE IV – VUE D'ENSEMBLE DE L'AIDE ALLOUÉE AUX PRODUCTEURS ET DES COÛTS DIRECTS DE FERMETURE POUR CEUX-CI
	ANNEXE V – MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE À LA DIVERSIFICATION
	ANNEXE VI – ATTRIBUTION DE L'AIDE À LA DIVERSIFICATION: EXEMPLES DE LA DIVERSITÉ DES CRITÈRES APPLIQUÉS SELON LES ÉTATS MEMBRES
	ANNEXE VII – GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES ET ABRÉVIATIONS

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

Le sucre est fabriqué par les producteurs de l'UE, principalement à partir de betteraves sucrières cultivées par des betteraviers. Avant la réforme du marché, l'UE était l'un des producteurs de sucre les plus importants au monde et en était le deuxième consommateur. En 2006, une réforme du marché du sucre a été approuvée pour, d'une part, aligner ce secteur sur les principes fondamentaux de la nouvelle politique agricole commune, orientée plus nettement vers le marché et, d'autre part, respecter les engagements internationaux de l'Union.

II.

La réforme poursuivait les objectifs principaux suivants:

- garantir la compétitivité de l'industrie sucrière de l'UE;
- stabiliser les marchés et garantir la sécurité de l'approvisionnement en sucre;
- contribuer à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole grâce à des instruments mis en place pour atténuer l'incidence majeure économique et sociale, directe et indirecte, sur la population agricole dans les régions concernées.

III.

La réforme présentait les principales caractéristiques suivantes:

- la réduction des quotas de production de 6 millions de tonnes, soit approximativement 30 % de la production totale sous quota, avant septembre 2010, pour atteindre un niveau de production qui, selon la Commission, devrait permettre de maintenir l'équilibre du marché;

- les réductions progressives du prix par tonne de sucre et de betterave sucrière, compensées en partie par des paiements directs aux producteurs;
- un fonds de restructuration temporaire, alimenté par une contribution acquittée par les producteurs sur leur quota représentant un montant total de 6,2 milliards d'euros, et finançant principalement l'aide à la restructuration (4,7 milliards d'euros), l'aide à la diversification (0,7 milliard d'euros) et l'aide transitoire octroyée aux raffineries à temps plein (0,2 milliard d'euros).

IV.

L'audit de la Cour a permis d'évaluer dans quelle mesure les objectifs de la réforme ont été atteints à ce jour.

V.

S'agissant de la compétitivité de l'industrie sucrière de l'UE, la Cour conclut que, globalement, une réduction sélective de la capacité de production non rentable n'a pas permis au processus de réforme de garantir complètement la compétitivité future de l'industrie sucrière de l'UE. Au cours des deux premières années de la réforme, le niveau escompté d'abandon volontaire de quotas n'a pas été atteint. À partir de la troisième année de la réforme, des modifications majeures ont été apportées et l'objectif global de 6 millions de tonnes a été atteint dans une large mesure, bien que des producteurs, qui n'étaient pas situés dans les régions les moins concurrentielles, aient également renoncé à une part significative de quotas. La Cour souligne également que la réforme a, d'une part, incité à réduire le niveau de quotas et, d'autre part, attribué des quotas additionnels, en principe aux producteurs les plus efficaces, mais qu'une partie de ces quotas a ensuite été abandonnée. De plus, les mesures adoptées ont eu une incidence limitée sur l'amélioration de la compétitivité individuelle des producteurs et le système de quotas actuel maintient les pesanteurs et les contraintes passées. En conséquence, les pressions extérieures actuelles continueront probablement à peser lourdement sur le secteur sucrier de l'UE.

SYNTHÈSE

VI.

S'agissant de l'objectif qui consiste à stabiliser le marché et à garantir la sécurité de l'approvisionnement en sucre, la Cour a constaté que, si la stabilité relative du marché a été garantie jusqu'à présent et si les prix sur le marché du sucre de l'UE sont restés stables autour des prix de référence, cette situation résulte de l'utilisation de quotas de production qui fixent actuellement la production intérieure maximale autorisée à un niveau sensiblement inférieur aux exigences du marché intérieur, à savoir à 85 % de la consommation de l'UE. Il s'ensuit que l'approvisionnement de l'UE est toujours plus dépendant des importations, tandis que les nouvelles utilisations du sucre entraînent un accroissement de la demande d'approvisionnement. La Cour constate également le risque accru de déplacement des installations de production compte tenu de l'ouverture aux importations provenant de pays bénéficiaires du régime «Tout sauf les armes» (TSA). De plus, la Cour attire l'attention sur le risque que les mouvements à la baisse des prix du sucre ne soient pas répercutés au niveau des consommateurs. Quant aux produits transformés, la plus grande partie des économies de coûts est susceptible d'être retenue par les producteurs alors que, pour le sucre au détail, la transmission des prix est affectée par la concentration des réseaux de distribution.

VII.

Pour ce qui concerne la question de savoir si les instruments/mécanismes spécifiques ont permis de faire face aux problèmes d'adaptation découlant de la réforme et de les atténuer, la Cour relève que, de manière générale, il n'est pas encore possible de déterminer dans quelle mesure les instruments mis en place ont réduit l'incidence majeure économique et sociale, directe et indirecte, sur la population agricole dans les régions concernées. La réforme a entraîné la fermeture de quelque 80 usines. La Commission et les États membres n'ont pas accordé suffisamment d'attention au contrôle de l'incidence sociale directe du démantèlement des installations de production. La Cour a observé dans certains États membres des retards affectant la mise en œuvre des mesures de diversification destinées à élaborer des solutions de remplacement de la production sucrière, ainsi que le respect des obligations environnementales. De plus, aucun élément probant n'a permis de démontrer que l'aide transitoire de 150 millions d'euros octroyée aux raffineurs de sucre de canne traditionnels reposait sur des paramètres objectifs liés aux effets de la réforme du sucre autres que la perte de «certains avantages» dont bénéficiaient précédemment les raffineurs concernés.

VIII.

La Cour constate que, d'une part, s'il est probable qu'un montant avoisinant les 640 millions d'euros sera disponible dans le fonds de restructuration pour être affecté au FEAGA, d'autre part, il existe des coûts connexes supplémentaires élevés, non directement imputés à la section «Agriculture» du budget, destinés à compenser la perte de revenu des exportateurs traditionnels des pays ACP. Il en résulte un coût global de la réforme supérieur de 1,2 milliard d'euros à l'appui budgétaire moyen consenti avant la réforme.

SYNTHÈSE

IX.

Compte tenu de ces facteurs, la Cour recommande que:

- pour tout ajustement complémentaire de la production intérieure estimé nécessaire, les instruments et les mesures soient conçus de manière à assurer une cohérence globale et s'appuient sur une évaluation technique approfondie des besoins et sur des critères objectifs;
- la Commission propose des mesures pour remédier aux pesanteurs et aux contraintes du système des quotas actuels qui portent préjudice à la compétitivité des cultivateurs et des producteurs;
- toute décision future susceptible d'avoir une incidence sur la production sucrière de l'UE prenne en considération le niveau de production sucrière intérieure estimé nécessaire au regard de l'objectif du traité consistant à garantir la sécurité de l'approvisionnement;
- la fixation des prix fasse l'objet d'un suivi régulier de la part de la Commission, et que celle-ci et les États membres veillent à la bonne application du droit de la concurrence, réalisant ainsi l'objectif du traité d'une garantie de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs;
- la Commission et les États membres adoptent des mesures urgentes pour faire en sorte que les mesures de diversification soient rapidement opérationnelles et produisent l'effet escompté;
- la Commission et les États membres s'emploient plus activement à garantir que les obligations environnementales souscrites par les usines fermées soient pleinement respectées.

INTRODUCTION

CONTEXTE ET SITUATION PRÉALABLE À LA RÉFORME

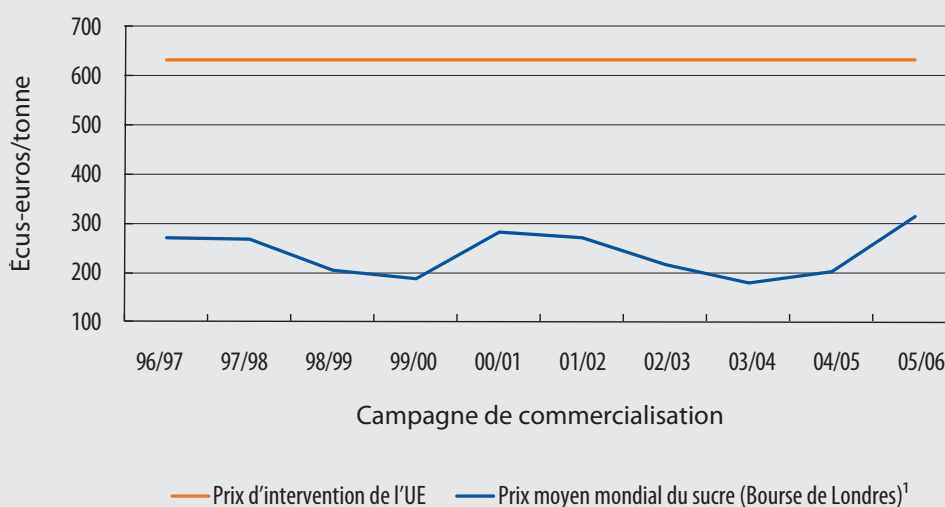
1. Le sucre est fabriqué par les producteurs de l'UE à partir de betteraves sucrières¹ cultivées par des betteraviers, ou raffiné à partir de sucre brut obtenu à partir de la canne à sucre. Dans l'idéal, les terres affectées à la culture de la betterave sucrière devraient se situer à proximité des usines pour maintenir les coûts de transport à des niveaux raisonnables et parce que la teneur en sucre de la betterave se dégrade rapidement après la récolte. La plupart des producteurs de betteraves sucrières ont recours à des entreprises de machines sous-traitantes qui s'occupent notamment de l'ensemencement et de la récolte des betteraves. Celles-ci sont alors transportées vers les unités de production afin d'être transformées. Finalement, les producteurs de sucre vendent le sucre en vrac à des utilisateurs industriels du secteur alimentaire et non alimentaire, ou sous forme conditionnée à des détaillants.
2. L'organisation commune des marchés (OCM) du sucre a été créée en 1967² afin d'assurer un revenu équitable aux producteurs de l'UE et de stabiliser le marché. Les producteurs de l'UE pouvaient vendre le sucre à des prix garantis, c'est-à-dire des prix d'intervention qui, au cours de la période 1996-2006, ont été sensiblement plus élevés que le cours du marché mondial (voir **graphique 1**).

¹ La seule usine de l'UE qui produisait du sucre à partir de la canne à sucre (à l'exception de celles situées dans les régions ultrapériphériques) a été fermée en 2006.

² L'OCM a été créée par le règlement n° 1009/67/CEE du Conseil (JO 308 du 18.12.1967, p. 1). Actuellement, l'OCM est régie par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») (JO L 299 du 16.11.2007, p. 1).

GRAPHIQUE 1

PRIX DU SUCRE BLANC DE 1996 À 2006



¹ Moyenne arithmétique des prix au comptant du sucre blanc, chargement fob départ ports européens désignés, dans de nouveaux sacs.
Source: La Commission (DG Agriculture et développement rural) - «L'agriculture dans l'Union européenne - informations statistiques et économiques (2000-2008)».

3. Les quotas de production répartis entre les États membres ont permis de maintenir la production globale dans certaines limites. Des prélèvements à l'importation ont été appliqués à la production extérieure et les excédents de sucre ont été exportés. Le sucre produit dans le cadre des quotas mais représentant un excédent par rapport aux exigences du marché a été exporté en bénéficiant de restitutions à l'exportation³. Aucune restitution à l'exportation n'a été accordée à l'exportation de sucre produit hors quotas.
4. Avant la réforme, l'UE était le troisième plus grand producteur de sucre au monde, avec une production annuelle excédentaire de 20 millions de tonnes, et le deuxième plus grand consommateur⁴. L'UE produisait également en quantité limitée de l'isoglucose, obtenu à partir de la transformation d'amidon, généralement extrait de maïs, de blé dur ou de pommes de terre. L'isoglucose est largement utilisé par l'industrie alimentaire et peut être employé, dans de nombreux cas, notamment dans les boissons non alcoolisées, en tant que substitut du sucre. La mise en place d'un quota d'importance marginale⁵ a limité la production d'isoglucose de l'UE. Des quotas d'importance limitée affectent également la production du sirop d'inuline, un édulcorant obtenu à partir d'une fibre extraite de la racine de chicorée. Le **tableau 1** présente les principales données chiffrées antérieures et postérieures à la réforme du secteur du sucre.
5. Dans les années qui ont précédé la réforme, l'UE a subi de plus en plus de pressions visant à la faire renoncer à exporter sur le marché mondial des excédents de sucre à prix subventionné. Ces pressions ont finalement donné lieu à une décision de l'OMC en 2005 contraignant l'UE à inclure dans le plafond imposé aux exportations de sucre les exportations de sucre hors quota et les réexportations des importations ACP. En conséquence, depuis 2006, l'UE ne peut pas exporter plus de 1,37 million de tonnes de sucre blanc subventionné, alors que la moyenne annuelle antérieure des exportations atteignait 6,5 millions de tonnes⁶ - l'**encadré 1** présente des informations complémentaires relatives au règlement de l'OMC.

³ Le coût des restitutions à l'exportation était en partie couvert par les prélèvements à la production, comme l'indique le point 46 du rapport spécial n° 20/2000 de la CdCE: «Pour le budget communautaire, le coût annuel des exportations de sucre excédentaire représente quelque 1 500 millions d'euros, dont 800 millions sont recouverts par le biais des cotisations à la production.»

⁴ En 2005, l'UE a produit 20,3 millions de tonnes de sucre et en a consommé 15,6. L'UE a importé 2,3 millions de tonnes de sucre brut, tandis que les exportations s'élevaient à 7,5 millions de tonnes, dont 2,5 étaient subventionnées par l'UE via les restitutions à l'exportation.

⁵ Le règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil (JO L 58 du 28.2.2006, p. 1) fixe le quota d'isoglucose à 507 680 tonnes (EU-25); ce quota a été revu à plusieurs reprises afin de prendre en considération de nouvelles attributions ainsi que des abandons et s'élève actuellement à 690 441 tonnes (EU-27) (dernière mise à jour par le règlement (CE) n° 1234/2007). Aux États-Unis, la production d'isoglucose représente près de la moitié de la production d'édulcorants naturels.

⁶ Moyenne annuelle des exportations pendant les campagnes de commercialisation 2003/2004, 2004/2005 et 2005/2006 - La Commission: «L'agriculture dans l'Union européenne - informations statistiques et économiques 2007».

TABLEAU 1

SECTEUR DU SUCRE AVANT ET APRÈS LA RÉFORME

Données antérieures à la réforme EU-25	Données postérieures à la réforme EU-27 ¹
Plus de 20 millions de tonnes de production annuelle de sucre (à l'exclusion de l'utilisation de bioéthanol).	14 à 15,5 millions de tonnes de production annuelle de sucre (à l'exclusion de l'utilisation de bioéthanol).
285 000 producteurs de betteraves sucrières cultivant 2,1 millions d'hectares de betteraves destinées à la production sucrière et recourant aux services d'entreprises de machines sous-traitantes; plus de 8 000 producteurs de cannes à sucre cultivant 43 000 hectares de cannes à sucre, principalement dans les territoires d'outre-mer de l'UE.	164 000 producteurs de betteraves sucrières cultivant 1,4 million d'hectares de betteraves destinées à la production sucrière et recourant aux services d'entreprises de machines sous-traitantes; moins de 8 000 producteurs de cannes à sucre.
189 sucreries employant 50 000 travailleurs.	114 sucreries employant 30 000 travailleurs (y compris 4 usines situées dans deux nouveaux États membres de l'UE).
16 producteurs d'isoglucose et 4 producteurs de sirop d'inuline, produisant 820 000 tonnes.	10 producteurs d'isoglucose, produisant 690 000 tonnes (et aucun producteur de sirop d'inuline).
Sept raffineries à temps plein qui importent et transforment 2 millions de tonnes de sucre brut extrait de la canne à sucre par an.	26 raffineries à temps plein (dont 15 établies dans deux nouveaux États membres, la Bulgarie et la Roumanie) qui importent et transforment 2,7 millions de tonnes de sucre brut extrait de la canne à sucre par an.
Exportations s'élevant à 7,5 millions de tonnes, dont 2,5 millions de tonnes bénéficiant de restitutions à l'exportation.	Exportations ne dépassant pas 1,37 million de tonnes de sucre hors quota, ne bénéficiant pas de restitutions à l'exportation.
Consommation de l'UE dépassant 15 millions de tonnes (à l'exclusion de l'utilisation de bioéthanol).	Consommation de l'UE dépassant 17 millions de tonnes (à l'exclusion de l'utilisation de bioéthanol).

¹ Lorsque les données pour la Bulgarie et la Roumanie ont une incidence significative, cela a été signalé.

6. De surcroît, en 2001, l'UE avait déjà adopté l'initiative TSA, qui suspendait tous les droits à l'importation sur les produits de 49 pays en développement. Cette initiative a eu une incidence directe sur le secteur du sucre, étant donné qu'elle comptait, parmi ses bénéficiaires, six⁷ des signataires du protocole ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Les exportations représentant 3,5 millions de tonnes des pays visés par l'initiative TSA et des pays ACP vers l'UE constituent l'un des seuils du mécanisme de sauvegarde élaboré dans le cadre du règlement relatif à l'accord de partenariat économique (APE). La suspension des droits de douane applicables au sucre produit par ces six États a été introduite en 2001 et portait sur des quantités limitées destinées à l'industrie du raffinage. Les quantités ont par la suite été augmentées progressivement jusqu'à l'octroi d'un accès libre sans restriction à partir du 1^{er} octobre 2009.

⁷ Madagascar, Malawi, Mozambique, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

ENCADRÉ 1

LA DÉCISION DE L'OMC

Les membres signataires du protocole de Marrakech annexé à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 ont convenu, entre autres, de la réduction des subventions à l'exportation de 36 % et des quantités subventionnées de 21 % sur une période de six ans. Chaque membre signataire a précisé ses engagements dans une liste de concessions distincte, annexée au protocole de Marrakech, ce qui a conduit aux listes annexées au GATT de 1994.

Dans sa liste de concessions, la Communauté européenne a considéré que ses exportations hors quotas (sucre C) n'étaient pas subventionnées, compte tenu du fait qu'elles ne bénéficiaient pas de restitutions à l'exportation; de surcroît, étant à la fois un importateur et un exportateur d'envergure, elle a décidé de n'inclure dans sa liste de réductions que les restitutions à l'exportation correspondant à ses exportations nettes des importations. Sur cette base, elle a estimé sa quantité de référence subventionnée à 1,612 million de tonnes, à diminuer de 21 % pour atteindre 1,273 million de tonnes, seuil qui a atteint 1,37 million de tonnes après l'adhésion de nouveaux États membres à l'UE. En conséquence, en fonction du niveau de la production sucrière C, les exportations totales pourraient fluctuer dans une fourchette de 4 à 7 millions de tonnes. La gestion des licences d'exportation a permis d'assurer le respect des limites.

À la suite d'une demande de consultations introduite par le Brésil, la Thaïlande et l'Australie en 2002, l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC a réexaminé les engagements et la politique d'exportation de la CE et, dans son rapport final du 28 avril 2005, a constaté que, telle qu'elle était formulée, la liste de concessions établie par la CE n'impliquait pas que l'exportation de quantités correspondant aux importations ACP puisse dépasser la limite indiquée et que les exportations de sucre C (hors quotas) devaient être considérées comme subventionnées, et en conséquence ne pouvaient pas non plus excéder cette limite.

En pratique, cela signifiait une nouvelle réduction en importance des exportations européennes de l'ordre de 5 millions de tonnes. La campagne de commercialisation 2006/2007 a été la première à subir pleinement les limites à l'exportation.

LA RÉFORME DU SUCRE ET SES OBJECTIFS

7. Une réforme du marché du sucre a donc été jugée nécessaire pour, d'une part, aligner l'OCM sur les principes fondamentaux de la nouvelle politique agricole commune, orientée plus nettement vers le marché et, d'autre part, préserver l'équilibre du marché tout en respectant les engagements internationaux de l'Union, notamment le règlement de l'OMC qui prévoit que toutes les exportations subventionnées de l'UE devraient être maintenues dans les limites de 1,3 million de tonnes (voir point 5) et l'initiative TSA en faveur des pays les moins avancés, qui accorde à ces derniers un accès illimité à l'UE en franchise de droits de douane depuis 2009 (voir point 6).

8. À la suite d'une proposition de la Commission, le Conseil a approuvé une réforme du marché du sucre qui est entrée en vigueur en juillet 2006⁸. Celle-ci est intervenue à l'issue d'une consultation approfondie avec les principaux intervenants et après l'élaboration d'une série de documents relatifs à l'étude d'impact, sur lesquels était fondée la proposition de la Commission en 2005.

9. La réforme poursuivait divers objectifs parfois contradictoires et, de fait, difficiles à atteindre simultanément. Les principaux objectifs étaient les suivants:
 - garantir la compétitivité future de l'industrie sucrière de l'UE par une réduction de la capacité de production non rentable;
 - stabiliser les marchés et garantir la sécurité de l'approvisionnement en sucre;
 - contribuer à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole grâce à des instruments mis en place pour atténuer l'incidence majeure économique et sociale, directe et indirecte, sur la population agricole dans les régions concernées.

⁸ Base juridique: règlements (CE) n° 318/2006, (CE) n° 319/2006 et (CE) n° 320/2006 du Conseil (JO L 58 du 28.2.2006, p. 1, 32 et 42). Le règlement (CE) n° 318/2006 a été abrogé entre-temps et remplacé par le règlement (CE) n° 1234/2007. Le règlement (CE) n° 968/2006 (JO L 176 du 30.6.2006, p. 32) de la Commission arrête les modalités d'application.

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉFORME

10. Les principales caractéristiques de la réforme sont les suivantes:

- a) le maintien des **quotas de production**, avec toutefois une **réduction de leur volume** de 6 millions de tonnes (près de 30 % de la production totale sous quota)⁹ pour septembre 2010, ce qui, selon la Commission, devrait contribuer à préserver l'équilibre du marché. Toutefois, l'offre de quotas additionnels aux producteurs, correspondant à quelque 1,5 million de tonnes, principalement pour être achetés par ceux qui se considéraient comme concurrentiels dans le nouvel environnement de marché, a conféré une certaine souplesse au processus;
- b) les **réductions progressives du prix** par tonne de sucre blanc, partant du prix d'intervention¹⁰ de 631,90 euros avant la campagne de commercialisation 2006/2007 pour atteindre un **prix de référence**¹¹ de 404,40 euros à compter de la campagne 2009/2010;
- c) les **réductions progressives du prix minimal** par tonne de betteraves sucrières sous quota payé aux cultivateurs, allant de 44,01 euros avant la campagne 2006/2007¹² à 26,29 euros depuis la campagne de commercialisation 2009/2010;
- d) le mécanisme de **restitutions à l'exportation** appliqué aux exportations de sucre sous quota n'a pas été aboli; il était toutefois prévu qu'il ne soit plus utilisé à partir de la campagne de commercialisation 2007/2008. Cependant, compte tenu du déséquilibre du marché pendant cette campagne, la Commission a approuvé la mise en place d'une campagne supplémentaire de subvention des exportations pour 2007/2008 et ce n'est qu'à compter du 26 septembre 2008 qu'elle a décidé de suspendre les restitutions à l'exportation pour le sucre¹³;
- e) une **compensation partielle aux producteurs de betteraves sucrières**¹⁴ des effets des réductions du prix des betteraves sucrières, moyennant l'introduction de droits à paiement dans le cadre du régime de paiement unique (RPU) découplé ou d'un paiement séparé pour le sucre dans les nouveaux États membres n'appliquant pas le RPU. Sous certaines conditions, un paiement complémentaire, conservé à titre d'aide couplée pendant une période transitoire de cinq ans, pourrait également être accordé aux cultivateurs. En revanche, aucune compensation n'a été accordée aux producteurs de céréales fournissant les entreprises productrices d'isoglucose, en partant de l'hypothèse que la réforme n'apporterait pas de changement notable aux prix des céréales;

⁹ Ces chiffres englobent les substituts de sucre isoglucose et sirop d'inuline.

¹⁰ Dans l'OCM du sucre précédente, les producteurs pouvaient vendre une qualité type de sucre aux organismes d'intervention nationaux au prix d'intervention, offrant ainsi un prix de gros minimal sur le territoire de l'UE.

¹¹ Dans l'OCM du sucre actuelle, il n'y a aucun prix d'intervention, mais la Commission a fixé un prix de référence autour duquel le prix de gros de marché devrait fluctuer.

¹² La moyenne pondérée des prix minimaux des betteraves sucrières sous quota A et B après déduction des prélèvements pour les campagnes de commercialisation 2003/2004 et 2004/2005.

¹³ Les règlements (CE) n° 900/2007 (JO L 196 du 28.7.2007, p. 26), (CE) n° 947/2008, (CE) n° 948/2008 et (CE) n° 951/2008 de la Commission (JO L 258 du 26.9.2008, p. 60, 61 et 66) applicables au sucre brut, aux sirops et au sucre exporté sous forme de marchandises ne relevant pas de l'annexe I du traité.

¹⁴ Avec le RPU, les cultivateurs de betteraves sucrières ont obtenu une compensation d'environ deux tiers de la baisse de revenu entraînée par les réductions de prix, le tiers restant n'étant pas compensé.

- f) un **fonds de restructuration temporaire**, financé par une contribution due par les producteurs sur leur quota, s'élevant à 6,2 milliards d'euros. Le fonds de restructuration temporaire a été mis en place essentiellement pour financer les versements compensatoires payables pour l'abandon volontaire des quotas de production. La Commission assure la gestion de ce fonds conformément aux règles budgétaires de l'UE¹⁵ et il est prévu que tout reliquat au moment de la clôture du fonds en septembre 2012 soit affecté au FEAGA¹⁶. Le fonds était destiné à financer:
- i) **l'aide à la restructuration (4 750 millions d'euros)** versée aux producteurs qui abandonnent la production sous quota et libèrent les quotas concernés. Un montant correspondant à 10 %¹⁷ de l'aide à la restructuration devait être réservé aux producteurs de betteraves sucrières affectés par ces abandons et aux entreprises de machines sous-traitantes qui leur avaient fourni des services spécialisés (voir **graphique 2**);
 - ii) **l'aide à la diversification (675 millions d'euros)** destinée à encourager la mise en place de solutions de remplacement à la production de betterave sucrière et de canne à sucre ainsi qu'à la production sucrière dans les régions affectées par la restructuration de l'industrie sucrière;
 - iii) **l'aide transitoire octroyée aux raffineries à temps plein (150 millions d'euros)**, destinée à permettre à ces dernières de s'adapter à la restructuration de l'industrie sucrière¹⁸.

¹⁵ Article 1^{er} du règlement (CE) n° 320/2006: «Le fonds de restructuration fait partie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "Garantie". À compter du 1^{er} janvier 2007, il fait partie du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ... Le montant temporaire au titre de la restructuration prévu à l'article 11 constitue une recette affectée au fonds de restructuration, conformément à l'article 18, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002. Tout montant disponible au titre du fonds de restructuration après le financement des dépenses visées au paragraphe 2 est affecté au FEAGA.»

¹⁶ Article 1^{er} du règlement (CE) n° 320/2006: «Tout montant disponible au titre du fonds de restructuration après le financement des dépenses visées au paragraphe 2 est affecté au FEAGA.» Le règlement (UE) n° 1204/2009 de la Commission proroge ce délai jusqu'en 2012.

¹⁷ Article 3, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 320/2006, modifié par le règlement (CE) n° 1261/2007 du Conseil (JO L 283 du 27.10.2007, p. 8).

¹⁸ En outre, le règlement (CE) n° 320/2006 prévoyait qu'une aide transitoire de 14 millions d'euros soit accordée à certains États membres (Autriche: 9 millions d'euros; Suède: 5 millions d'euros). Conformément à l'article 9: «Dans le cadre du programme de restructuration national visé à l'article 6, paragraphe 3, point a), une aide d'un montant maximum de 9 millions d'euros est octroyée en Autriche pour des investissements dans des centres de collecte de betterave sucrière et d'autres infrastructures logistiques, devenues nécessaires à la suite de la restructuration; point b), une aide d'un montant maximum de 5 millions d'euros est octroyée en Suède pour le bénéfice direct ou indirect des producteurs de betterave sucrière du Gotland et d'Öland renonçant à la production sucrière dans le cadre du processus national de restructuration.»

11. L'*annexe I* présente la ventilation des recettes et des dépenses pour le fonds de restructuration.

GRAPHIQUE 2

VUE D'ENSEMBLE DU FONDS DE RESTRUCTURATION

Recettes

6,2 milliards d'euros
Montant du prélèvement
dû par les producteurs sur
les quotas attribués pour les
trois premières campagnes
de commercialisation

Aide à octroyer et bénéficiaires¹

4,7 milliards d'euros

Aide à la
restructuration

Producteurs
Cultivateurs
Entreprises de machines
sous-traitantes

0,7 milliard d'euros

Aide à la
diversification

Population
agricole affectée

0,2 milliard d'euros

Aide transitoire

Raffineries à temps plein

¹ Tous les fonds restants non utilisés seront affectés au FEAGA (estimés actuellement à 0,64 milliard d'euros).

VUE D'ENSEMBLE DES SYSTÈMES DE GESTION

12. L'**encadré 2** présente les procédures à suivre par les producteurs qui introduisent une demande d'aide à la restructuration.

ENCADRÉ 2

LA PROCÉDURE DE DEMANDE D'AIDE À LA RESTRUCTURATION

Afin de participer au processus de restructuration, un producteur était tenu de renoncer à tout ou partie de son quota et d'introduire auprès de l'État membre une demande d'aide à la restructuration. Cette demande devait comprendre un plan de restructuration comportant les éléments suivants:

- un **plan social** détaillant les mesures prévues, notamment en matière de reconversion, de reclassement et de retraite anticipée de la main-d'œuvre concernée;
- un **plan environnemental** détaillant les mesures prévues, notamment pour satisfaire aux obligations environnementales;
- un **plan d'activité** détaillant les modalités, le calendrier et les coûts liés à la fermeture de l'usine ou des usines et au démantèlement total ou partiel des installations de production;
- un **plan financier** détaillant l'ensemble des coûts afférents au plan de restructuration.

Les autorités des États membres étaient tenues d'examiner la demande afin de s'assurer qu'elle respectait les exigences de l'UE et de l'État membre. Après approbation, le producteur pouvait commencer à mettre en œuvre les activités prévues par le plan de restructuration et devait présenter un rapport annuel sur leur état d'avancement. L'aide à la restructuration était versée au producteur en deux tranches à la réception d'un dépôt de garantie représentant 120 % de l'aide recevable. La garantie est libérée parallèlement à l'achèvement des activités prévues par le plan de restructuration et aux contrôles corrélatifs effectués par les autorités nationales.

- 13.** Il incombe aux États membres d'établir des programmes de restructuration nationaux et, s'agissant du fonds de restructuration:
- a) de vérifier l'éligibilité des demandes d'aide à la restructuration introduites par les producteurs;
 - b) d'imposer des obligations sociales et environnementales aux producteurs, sous réserve que le processus de restructuration ne s'en trouve pas limité;
 - c) de décider de l'aide à attribuer aux bénéficiaires lorsque les règlements le prévoient;
 - d) de verser l'aide à la restructuration et à la diversification aux bénéficiaires;
 - e) de contrôler et de vérifier la mise en œuvre de l'aide à la restructuration et à la diversification et d'en rendre compte.
- 14.** Il incombe à la Commission d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la réforme, le cas échéant en proposant des mesures correctrices, et d'administrer le fonds de restructuration. Les États membres transmettront à la Commission les listes de demandes d'aide (accompagnées de copies), les programmes de restructuration nationaux et les rapports relatifs à la mise en œuvre des mesures d'aide à la restructuration.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

15. L'audit de la Cour a consisté à évaluer la mesure dans laquelle les objectifs de la réforme du marché du sucre ont été atteints, en examinant les questions spécifiques suivantes:

- a) La réforme du marché du sucre a-t-elle garanti la compétitivité future de l'industrie sucrière de l'UE?
- b) La réforme du marché du sucre a-t-elle contribué à stabiliser les marchés et à garantir la sécurité de l'approvisionnement en sucre?
- c) Les instruments/mécanismes spécifiques ont-ils permis de faire face aux problèmes d'adaptation liés à la réforme et de les atténuer?

16. En outre, l'audit a porté sur le respect des obligations environnementales liées au démantèlement des usines et sur l'incidence probable de la réduction du prix du sucre sur les consommateurs. De surcroît, le coût de la réforme a été examiné.

17. Les informations probantes ont été recueillies et examinées par le biais d'entretiens et d'analyses des systèmes, de documents et de données au niveau de la Commission et dans un échantillon constitué de huit États membres: l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Pologne et la République tchèque¹⁹. Les travaux sur le terrain se sont déroulés entre fin 2008 et mi-2009 et ont couvert les opérations du fonds de restructuration au cours des trois premières campagnes de commercialisation de la réforme (de 2006/2007 à 2008/2009). Des réunions ont eu lieu avec les représentants du Comité européen des fabricants de sucre, de la Confédération internationale des betteraviers européens et du Comité des industries utilisatrices de sucre afin de connaître leurs vues sur la réforme du sucre.

18. Dans les États membres visités, l'audit a comporté un examen des systèmes des organismes payeurs destinés à mettre en œuvre la réforme et le contrôle, notamment sur place, d'un échantillon de versements au titre de l'aide à la restructuration. De surcroît, les représentants des parties prenantes dans le secteur du sucre (producteurs, cultivateurs, entreprises de machines sous-traitantes et employés des sucreries) ont été interrogés.

¹⁹ Les producteurs de ces États membres ont contribué pour plus de 70 % aux abandons de quotas pour le sucre au cours de chaque année d'existence du fonds de restructuration.

RAPPORT D'AUDIT PRÉALABLE

- 19.** En 2001²⁰, la Cour a présenté un rapport spécial relatif à la gestion de l'OCM du sucre, qui traitait de la réalisation des objectifs généraux de la CAP. Le rapport mettait en évidence les prix élevés imposés aux utilisateurs de sucre de l'UE ainsi que les pesanteurs excessives liées au système de quotas de production concentrés entre les mains d'un nombre limité de producteurs, et recommandait de prendre des mesures pour améliorer la compétitivité du secteur.

²⁰ Rapport spécial n° 20/2000 de la CdCE relatif à la gestion de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO C 50 du 15.2.2001).

OBSERVATIONS

LA RÉFORME DU MARCHÉ DU SUCRE A-T-ELLE GARANTI LA COMPÉTITIVITÉ FUTURE DE L'INDUSTRIE SUCRIÈRE DE L'UE?

- 20.** La réforme visait à «lancer un processus approfondi de restructuration du secteur en vue d'une réduction importante de la capacité de production non rentable dans la Communauté»²¹ en instaurant des mesures d'incitation économique pour que les producteurs ayant la productivité la plus faible abandonnent volontairement leur production sous quota, en prenant en considération le respect des engagements sociaux et environnementaux liés à l'abandon de la production²².
- 21.** La Commission escomptait que les incitations économiques offertes conduiraient les entreprises ayant la productivité la plus faible, c'est-à-dire les usines qui ne seraient pas concurrentielles après les réductions de prix prévues par la réforme, à abandonner leur quota en acceptant la compensation provenant du fonds de restructuration sans que les instruments doivent cibler des usines ou des régions particulières.
- 22.** En conséquence, cette réforme se justifiait par le fait que l'abandon de 6 millions de tonnes par les installations de production ayant une faible productivité entraînerait une hausse de la productivité moyenne et garantirait ainsi la compétitivité future de l'industrie sucrière de l'UE. Toutefois, l'offre de quotas additionnels aux producteurs, représentant quelque 1,5 million de tonnes, principalement pour être achetés par ceux qui se considéraient comme étant concurrentiels dans le nouvel environnement de marché, a conféré une certaine souplesse au processus.
- 23.** La compétitivité de l'industrie sucrière de l'UE dépend, d'une part, de l'efficacité des producteurs à produire du sucre et, d'autre part, de la capacité des betteraviers à fournir des betteraves sucrières aux producteurs à des prix concurrentiels. Nonobstant le but général de la réforme consistant à encourager les entreprises ayant la productivité la plus faible à abandonner leurs quotas de production, l'audit a révélé que ni la Commission ni les autorités de gestion des États membres n'avaient établi de comparaison concernant la productivité des producteurs individuels ou celle des usines. En outre, la Commission n'exigeait pas des États membres et/ou du secteur qu'ils fournissent les données nécessaires à l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme en termes de productivité des producteurs individuels ou des usines.

²¹ Premier considérant du règlement (CE) n° 320/2006.

²² Cinquième considérant du règlement (CE) n° 320/2006.

24. À cet égard, l'étude d'impact faisait simplement référence à des études²³ dans lesquelles les régions productrices de sucre étaient classées en fonction de la rentabilité combinée des cultivateurs et des producteurs, et réparties en trois catégories: rentabilité combinée faible, moyenne et élevée. Le **tableau 2** montre ce classement ainsi que le niveau des quotas initiaux de sucre blanc. Le classement repose sur les données de 2001 pour l'industrie sucrière de l'UE. Toutefois, lorsque la Commission a élaboré sa proposition en 2005, ces données n'avaient pas été mises à jour, en dépit de certains changements importants, telles les hausses de rendement des betteraves sucrières en Espagne et au Royaume-Uni, d'une part, et la consolidation/rationalisation de la production en Irlande, d'autre part.
25. Sur la base du classement établi en fonction de la rentabilité figurant dans l'étude d'impact et compte tenu de l'absence de données plus précises de la Commission sur la compétitivité des producteurs individuels ou des sucreries, l'ampleur des abandons de quotas pour le sucre blanc par les producteurs dans les régions à rentabilité faible et moyenne est utilisée comme un indicateur de la réalisation des objectifs poursuivis par la réforme. Toutefois, comme il s'agit de chiffres moyens, ils ne démontrent pas l'existence de producteurs individuels ayant une rentabilité élevée et/ou de cultivateurs situés dans des zones à faible rentabilité, ou vice-versa.

AU COURS DES DEUX PREMIÈRES ANNÉES DE LA RÉFORME, LE NIVEAU ESCOMPTÉ D'ABANDONS VOLONTAIRES DE QUOTAS N'A PAS ÉTÉ ATTEINT

26. Au cours des deux premières années de la réforme, les producteurs n'ont renoncé volontairement qu'à 2,2 millions de tonnes, par rapport au montant visé de 6 millions de tonnes, en raison du faible degré d'adoption au cours de la seconde année. Il s'agissait d'un signal clair que le secteur ne considérait pas les mesures d'incitation offertes comme suffisamment attrayantes pour amener les intéressés à renoncer aux quotas.
27. Un élément essentiel qui a affecté la décision des producteurs de sucre d'accepter ou non l'abandon des quotas a été l'incertitude relative à la compensation financière offerte. En effet, les États membres pouvaient décider de la hauteur de l'aide à la restructuration accordée aux producteurs, sous réserve que 10 % au moins soient réservés aux cultivateurs et aux entreprises de machines sous-traitantes. En conséquence, les producteurs ne savaient pas, au moment où ils introduisaient leur demande d'aide à la restructuration, quel serait le montant de la compensation qu'ils percevraient.

²³ Mise à jour de l'évaluation d'impact du 22 juin 2005, document SEC(2005) 808.

TABLEAU 2

RÉPARTITION DES ÉTATS MEMBRES EN FONCTION DE LEUR RENTABILITÉ COMBINÉE EN TERMES DE PRODUCTION DE SUCRE

État membre	Niveau de rentabilité combinée ¹	Quota initial ² (en tonnes de sucre blanc)
Irlande Grèce Italie Portugal (continental)	Faible	2 143 923
République tchèque Danemark Espagne Lettonie Lituanie Hongrie Slovénie Slovaquie Finlande	Moyen	2 923 655
Belgique Allemagne France (métropolitaine) Pays-Bas Autriche Pologne Suède Royaume-Uni	Élevé	12 895 381
Autres États membres³	Non inclus	604 114
Total		18 567 073

¹ Répartition des États membres en fonction de leur rentabilité combinée, laquelle est susceptible d'affecter la réduction éventuelle de leur production de sucre (tableau 3 du document «Update of impact assessment» (Mise à jour de l'évaluation d'impact) [SEC(2003) 1022] de la Commission).

² Le «quota initial» correspond à la somme du quota initial attribué aux États membres (comme indiqué à l'annexe III du règlement (CE) n° 318/2006) pour la campagne de commercialisation 2006/2007, d'une part, et des quotas additionnels acquis en 2006/2007 et 2007/2008, d'autre part.

³ Les «autres États membres» regroupent la Roumanie, la Bulgarie, les départements français d'outre-mer et la région autonome des Açores.

Source: Commission (unité C.5 de la DG Agriculture et développement rural).

- 28.** Un facteur supplémentaire susceptible d'avoir influencé la décision des cultivateurs de continuer à produire des betteraves sucrières a été le niveau de l'aide qui serait encore offerte. La législation prévoit l'octroi aux cultivateurs restants, dans les États membres qui ont renoncé à au moins 50 % de quotas, d'un paiement supplémentaire conservé à titre d'aide couplée pour une période transitoire de cinq ans. Quatre États membres, classés dans les catégories de rentabilité combinée faible ou moyenne et ayant renoncé audit niveau de quotas²⁴, ont bénéficié de cette aide, ce qui a incité les cultivateurs restants à continuer de produire des betteraves sucrières au cours des cinq années suivantes.
- 29.** Au-delà du raisonnement des opérateurs individuels, il convient également d'analyser la différence entre les abandons visés et réels au regard de l'ampleur globale des abandons qui était visée. Il était peu réaliste d'escompter que la décision prise volontairement par les producteurs dont la productivité était la plus faible permette d'atteindre à elle seule un abandon significatif d'environ 30 % du quota total. De fait, le total combiné des quotas attribués aux producteurs situés dans les États membres classés par la Commission dans les catégories de productivité faible et moyenne correspondait à 5,1 millions de tonnes, soit moins que la réduction envisagée. De surcroît, si tous les producteurs en question avaient renoncé à leurs quotas, la production sucrière aurait totalement été arrêtée dans 13 États membres.
- 30.** L'audit a permis de constater que, dans un État membre, le seul producteur qui, avant la réforme du sucre, avait entrepris une consolidation/rationalisation de ses installations de transformation et se définissait comme l'un des producteurs les plus efficaces d'Europe a fermé sa sucrerie, moderne, de grande taille et potentiellement efficiente, motivant cette décision par le risque de voir l'approvisionnement en betteraves sucrières se réduire à un niveau non économique en raison des prix plus bas.

²⁴ La Grèce, la Hongrie, l'Italie et l'Espagne.

À PARTIR DE LA TROISIÈME ANNÉE DE LA RÉFORME, DES CHANGEMENTS MAJEURS ONT ÉTÉ APPORTÉS...

- 31.** Comme cela a été indiqué plus haut, le nombre d'abandons volontaires au cours des deux premières campagnes de commercialisation 2006/2007 et 2007/2008 était inférieur à celui escompté.
- 32.** En vue de réaliser l'objectif global de 6 millions de tonnes, en 2007 le fonds de restructuration a fait l'objet des changements majeurs suivants²⁵:
- a) la part de l'aide à la restructuration destinée aux producteurs de sucre a été augmentée pour atteindre 90 % de l'aide à la restructuration et, pour que les cultivateurs affectés perçoivent également une compensation, un montant forfaitaire de 237,50 euros par tonne perdue leur a été accordé;
 - b) les entreprises ayant renoncé à au moins 13,5 % des quotas pour 2008/2009 ont été exemptées du montant temporaire de restructuration pour 2007/2008, soit de 173,80 euros par tonne sur 13,5 % de leurs quotas;
 - c) une réduction obligatoire non indemnisée des quotas avait été annoncée pour 2010 si les abandons volontaires s'avéraient insuffisants pour atteindre cet objectif. Cette mesure devait affecter davantage les producteurs qui n'avaient renoncé à aucun de leurs quotas. Par conséquent, ces derniers ont également dû envisager un abandon volontaire de leur production.

²⁵ Règlement (CE) n° 1260/2007 du Conseil du 9 octobre 2007 modifiant le règlement (CE) n° 318/2006 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 283 du 27.10.2007, p. 1).

... ET L'OBJECTIF DES 6 MILLIONS DE TONNES A ÉTÉ ATTEINT DANS UNE LARGE MESURE, DONT 0,5 MILLION DE TONNES D'ISOGLUCOSE ET DE SIROP D'INULINE...

- 33.** Ces changements visaient à atteindre l'équilibre souhaité sur le marché du sucre de l'UE par une réduction de la production de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline de 6 millions de tonnes. Du fait des changements apportés, les producteurs ont renoncé, en 2008 et en 2009, à près de 3,6 millions de tonnes de quotas. En 2009, quelque 80 usines avaient été fermées et le total des abandons a représenté 5,77 millions de tonnes, dont 5,23 millions concernent le quota de sucre. Les producteurs d'isoglucose ont renoncé à 0,22 million de tonnes, tandis que les producteurs de sirop d'inuline ont abandonné tous les quotas disponibles, correspondant à 0,32 million de tonnes de la production (comme le détaille l'*annexe II*). Ainsi, une réduction finale significative des quotas n'a pas été nécessaire.

... BIEN QUE DES QUOTAS AIENT ÉGALEMENT ÉTÉ ABANDONNÉS PAR DES PRODUCTEURS QUI N'ÉTAIENT PAS PARMIS LES MOINS CONCURRENTIELS

34. Les services de la Commission ont confirmé qu'après la deuxième année de la période de restructuration, il était devenu évident que le seul arrêt de la production sucrière par les usines les moins concurrentielles situées dans les régions les moins favorables à la culture de betteraves ne permettrait pas d'atteindre la réduction de quotas demandée. De fait, tous les producteurs ont été fortement incités à libérer au moins un certain pourcentage de leurs quotas afin d'atteindre la réduction nécessaire et de permettre au secteur de trouver un nouvel équilibre de marché.
35. L'audit a permis de relever des cas où des entreprises, qui se considéraient comme étant parmi les plus productives, ont acquis des quotas additionnels pour le sucre et les ont abandonnés par la suite, principalement pour éviter le risque d'une réduction de quotas non compensée. En France, en Allemagne et en Pologne, les représentants des producteurs interrogés dans le cadre de l'audit ont déclaré que la principale raison pour laquelle ils avaient abandonné une partie de leurs quotas était d'atténuer le risque d'une réduction finale sans compensation.
36. De plus, les abandons par campagne de commercialisation et par État membre indiquent que l'abandon de la production sous quota a eu lieu pour toutes les catégories de productivité, alors que l'objectif initial était de proposer des mesures visant à inciter les producteurs de sucre les moins concurrentiels à renoncer à leurs quotas.
37. Globalement, près de 6 millions de tonnes de quotas ont été abandonnés, dont 5,2 millions de tonnes de sucre blanc. Alors que la part libérée du quota de production disponible pour le sucre était sensiblement plus élevée dans les régions dont la productivité était considérée comme étant faible/moyenne, 2,4 millions de tonnes, soit quelque 47 % représentant 19 % de leur quota initial, ont été abandonnés par les producteurs dont les usines étaient situées dans des régions jugées les plus concurrentielles par la Commission (voir **annexe III**).

- 38.** Cette situation remet en question l'efficacité des mesures introduites pour assurer la compétitivité future de l'industrie du sucre du point de vue des producteurs. En particulier, les mesures introduites au cours de la troisième année de la réforme n'ont pas été suffisamment ciblées pour atteindre l'objectif souhaité.

²⁶ Règlement (CE) n° 320/2006.

²⁷ Articles 8 et 9 du règlement (CE) n° 318/2006.

LA RÉFORME A COMPORTÉ DES MESURES D'INCITATION VISANT À RÉDUIRE LE NIVEAU DE QUOTAS ET, DANS LE MÊME TEMPS, A ALLOUÉ DES QUOTAS ADDITIONNELS

- 39.** La réforme du sucre a introduit un grand nombre de mécanismes, parfois contradictoires entre eux. L'un d'eux consiste à fixer le niveau souhaité de production sous quota.

- 40.** D'une part, la réforme a instauré une aide à la restructuration pour inciter les entreprises sucrières à abandonner leur production sous quota en vue de maintenir la stabilité du marché²⁶ et, d'autre part, afin d'assurer une transition harmonieuse compte tenu de la décision de l'OMC (point 5), elle a simultanément offert à ces mêmes entreprises des quotas additionnels de production s'élevant au total à 1,5 million de tonnes²⁷, ventilés comme suit:

- **quota additionnel de sucre:** les entreprises sucrières pouvaient demander l'attribution d'un quota additionnel de sucre jusqu'à concurrence d'un montant global de 1,1 million de tonnes, en payant un montant unique de 730 euros par tonne de quota additionnel alloué. Près de 1 million de tonnes a effectivement été acheté;
- **quota additionnel d'isoglucose:** un quota additionnel d'isoglucose de 300 000 tonnes a été alloué aux entreprises, au prorata des quotas d'isoglucose déjà détenus. Ces quotas additionnels ont été attribués gratuitement;
- **quota supplémentaire d'isoglucose:** des entreprises en Italie, en Lituanie et en Suède pouvaient demander l'attribution d'un quota supplémentaire d'isoglucose jusqu'à concurrence de 103 000 tonnes au total, en payant un montant unique de 730 euros par tonne de quota supplémentaire alloué. À la date de l'audit, aucun producteur n'avait recouru à la possibilité d'acheter le quota supplémentaire.

- 41.** Tandis que la mise à disposition de quotas additionnels pouvait se justifier par des motifs de compétitivité, dans la mesure où elle visait les producteurs les plus efficaces, elle a inévitablement contribué à renforcer les exigences globales en matière de réduction des quotas pour parvenir à l'équilibre de marché souhaité.
- 42.** En effet, près de 1 million de tonnes de quota additionnel de sucre a été attribué aux entreprises ayant payé un montant unique de 730 euros par tonne de quota alloué. L'audit a permis de relever des cas où des entreprises abandonnaient, contre compensation à l'équivalent, les quotas additionnels de sucre récemment achetés, principalement dans la deuxième phase de la réforme, pour éviter le risque d'une réduction de quotas non compensée comme cela avait été annoncé en 2007 (voir point 32, lettre c)). Le montant payé par les entreprises pour acheter les quotas additionnels correspondait approximativement au montant qu'elles percevaient par la suite pour y renoncer, ce qui a pour conséquence que l'incidence financière peut être considérée comme globalement neutre. Toutefois, rien ne justifie le fait d'augmenter les quotas d'une part, pour s'efforcer de les réduire ensuite de l'autre. De surcroît, cette politique a également eu des conséquences financières négatives pour le budget de l'UE, comme cela est expliqué ci-après.
- 43.** À cet égard, 300 000 tonnes de quota additionnel d'isoglucose ont été allouées gratuitement à des entreprises qui ont ensuite perçu des primes pour abandonner leur quota. En 2009, les producteurs d'isoglucose avaient abandonné 222 316 tonnes de leur production et perçu une aide à la restructuration à titre de compensation pour un coût estimé à environ 97 millions d'euros²⁸. En conséquence, on peut conclure que, dans le cadre de la réforme, des entreprises ont perçu des aides pour abandonner des quotas qui leur avaient été attribués gratuitement. La logique consistant à intégrer ces quotas additionnels gratuitement dans les réductions de quota postérieures est loin d'être claire. De plus, les coûts supplémentaires entraînés par ces décisions ne peuvent pas être justifiés.

²⁸ Les producteurs d'isoglucose étaient éligibles à l'aide au démantèlement partiel (sauf s'ils procédaient au démantèlement intégral des féculeries); en fait, le montant correspond à l'aide de compensation multipliée par le nombre de tonnes libérées au cours de la campagne de commercialisation, à savoir 547,50 euros × 32 664 tonnes libérées en 2007/2008 + 468,75 euros × 60 568 tonnes libérées en 2008/2009 + 390,00 euros × 129 083 tonnes libérées en 2009/2010.

LES MESURES ADOPTÉES ONT EU UNE INCIDENCE LIMITÉE SUR LA COMPÉTITIVITÉ INDIVIDUELLE DES CULTIVATEURS

44. La compétitivité des betteraviers, en d'autres termes leur capacité à fournir des betteraves sucrières aux producteurs de sucre à des prix compétitifs, est fonction de leur capacité à réduire leurs coûts de production à la tonne pour soutenir le rythme de la réduction des prix du sucre imposée par la réforme. Toutefois, si les réformes mises en œuvre dans le cadre du régime de paiement unique ont permis d'indemniser partiellement les betteraviers de la perte de revenu découlant de la chute substantielle des prix minimum à payer pour la betterave sucrière, les mesures mises en place dans le cadre de la réforme ont eu une incidence limitée sur leur compétitivité individuelle.
45. En effet, l'étude d'impact effectuée par la Commission pour une sélection d'États membres a porté sur le prix d'équilibre, c'est-à-dire le niveau sous lequel le betteravier décide, en moyenne, d'abandonner la production de la betterave sucrière pour d'autres cultures concurrentielles, et a fait apparaître que les betteraviers de la plupart de ces États membres producteurs se fondaient sur un prix d'équilibre nettement plus élevé (voir **tableau 3**) que le prix minimum d'environ 26 euros la tonne fixé pour la betterave sucrière depuis octobre 2009.

TABLEAU 3

RÉPARTITION DES ÉTATS MEMBRES SÉLECTIONNÉS EN FONCTION DU PRIX D'ÉQUILIBRE MOYEN ESTIMÉ POUR LA BETTERAVE SUCRIÈRE AU NIVEAU DE L'EXPLOITATION

Nettement plus élevé que 25 euros/tonne		Proche de 25 euros/tonne	
État membre	Prix d'équilibre en euros/tonne	État membre	Prix d'équilibre en euros/tonne
Finlande	44	Belgique - Pays-Bas	30
Italie	42	Danemark	25
Royaume-Uni	40	France	26
Autriche	40	Allemagne	30
Espagne	36		
Suède	34		
Grèce	34		

Source: Données provenant du document SEC(2005) 808 de la Commission, p. 11.

- 46.** En outre, étant donné que la culture de la betterave sucrière doit être localisée à proximité des entreprises productrices de sucre (voir point 1), il est difficile pour un producteur d'effectuer ses livraisons à un autre établissement si la sucrerie locale ferme ses portes. De ce fait, dans un certain nombre de cas, même les producteurs désireux ou capables d'améliorer leur efficacité, par exemple en augmentant les rendements à l'hectare, ont été privés de cette possibilité parce que le producteur local de sucre avait décidé de fermer son établissement. L'audit a mis en évidence des cas de sucreries fermées par les producteurs en raison de leur capacité relativement faible et de leur technologie obsolète, alors même que les betteraviers réalisaient les rendements à l'hectare les plus élevés.
- 47.** Dans ces circonstances, les propositions de la réforme n'ont pas comporté les mesures d'incitation nécessaires à l'amélioration de la compétitivité des cultivateurs désireux de poursuivre leur activité dans le secteur.

LE SYSTÈME ACTUEL DES QUOTAS MAINTIENT LES PESANTEURS ET LES CONTRAINTES PASSÉES

- 48.** Dans son rapport spécial précédent relatif à l'OCM du sucre (voir point 18), la Cour a attiré l'attention sur les pesanteurs liées au système des quotas et a conclu que «les quotas nationaux ont empêché la délocalisation de la production vers les régions les plus productives»²⁹, que «la concurrence ne peut pas jouer normalement et que des entreprises sucrières ont parfois été condamnées pour abus de position dominante»³⁰, et a déclaré que les obstacles empêchant de nouveaux producteurs de betteraves de bénéficier du régime auraient dû retenir l'attention de la Commission³¹.
- 49.** À cet égard, la Commission avait initialement proposé, dans une communication de 2004³², une réforme du secteur du sucre fondée sur une réduction uniforme des quotas et destinée à favoriser la possibilité de transférer des quotas entre des producteurs de l'UE. Toutefois, cette proposition n'a pas été adoptée parce qu'une majorité d'États membres se sont opposés à l'idée de transferts de quotas intracommunautaires.

²⁹ Cour des comptes européenne: point 72, sous d), du rapport spécial n° 20/2000.

³⁰ Cour des comptes européenne: point 83 du rapport spécial n° 20/2000.

³¹ Cour des comptes européenne: point 23, sous d), du rapport spécial n° 20/2000.

³² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - «Élaborer un modèle agricole durable pour l'Europe grâce à la nouvelle politique agricole commune (PAC) - Réforme du secteur du sucre», COM(2004) 499 final.

50. En termes d'efficacité de la transformation par l'industrie sucrière, la persistance des pesanteurs et des contraintes inhérentes au système actuel des quotas - telles que l'établissement de quotas quantitatifs par producteur de betteraves individuel dans certains États membres, l'impossibilité de négocier des quotas et les possibilités limitées en ce qui concerne leur transfert - se traduit par une rigidité inopportune de la capacité de production et réduit la marge de manœuvre, tant des cultivateurs que des producteurs de sucre, quant à l'amélioration de l'efficacité. L'audit a confirmé que, dans certains des États membres audités, les restrictions de quotas ont pour effet d'empêcher de nouveaux producteurs de bénéficier du régime, tandis que les droits de livraison des producteurs de betteraves existants ne peuvent être modifiés sans leur accord. Cette situation engendre des contraintes importantes sur le marché de la production de sucre.
51. Même si, par leurs initiatives privées, certains producteurs ont tenté d'atténuer ces contraintes, celles-ci constituent globalement un facteur limitatif dans l'application du principe de la viabilité économique qui, selon l'étude d'impact, devrait être améliorée en «abandonnant le principe de la répartition de la capacité de production, actuellement inscrit dans le régime des quotas applicables au sucre, au profit d'une approche plus compétitive et orientée sur le marché».

LA RÉFORME DU MARCHÉ DU SUCRE A-T-ELLE CONTRIBUÉ À STABILISER LES MARCHÉS ET À GARANTIR LA SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT EN SUCRE?

52. L'un des objectifs de la réforme du secteur du sucre consistait à équilibrer les marchés et à garantir la sécurité de l'approvisionnement en sucre³³. La réalisation de cet objectif a été examinée dans le cadre de l'audit de la Cour.

JUSQU'ICI, LES PRIX SUR LE MARCHÉ COMMUNAUTAIRE DU SUCRE SONT RESTÉS STABLES EN SE SITUANT AUTOUR DES PRIX DE RÉFÉRENCE

53. Dans le cadre de son audit, la Cour a examiné si l'équilibre du marché du sucre avait été atteint sous l'angle de la nécessité, d'une part, de l'adéquation de la consommation avec la production et les importations moins les exportations, et, d'autre part, de la correspondance entre les prix du marché et les prix de référence.

³³ La garantie de la sécurité des approvisionnements et la stabilité des marchés font partie des buts de la politique agricole commune, énumérés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (dit traité de Lisbonne), ex-article 33 du traité CE, et s'appliquent par conséquent également à l'OCM dans le secteur du sucre.

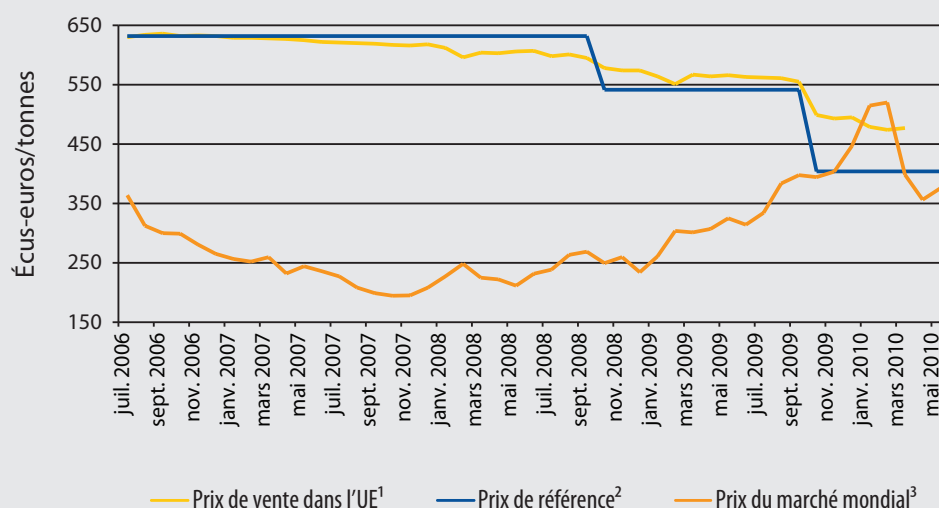
54. Les résultats de l'audit ont amené à conclure que le marché communautaire du sucre est resté stable au cours des trois premières années; comme l'illustre le **graphique 3**, les données relatives aux prix montrent que les marchés sont restés stables, en se situant autour du prix de référence depuis la mise en œuvre de la réforme.

GARANTIE DE LA SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS: LE NIVEAU DES QUOTAS DE PRODUCTION EST INFÉRIEUR À LA CONSOMMATION COMMUNAUTAIRE ET L'UE EST DÉSORMAIS UN IMPORTATEUR NET

55. Le marché du sucre a été soumis au double effet de l'augmentation des importations et de la réduction des possibilités d'exportations subventionnées. De fait, depuis le 1^{er} octobre 2009, plus aucune restriction quantitative n'est imposée aux importations en provenance de «pays les moins avancés» (PMA), qui bénéficient des dispositions de l'initiative «Tout sauf les armes» (TSA).

GRAPHIQUE 3

PRIX DU SUCRE BLANC DEPUIS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME



¹ Prix moyen du sucre blanc au sein de la Communauté, communiqué par les producteurs et raffineurs de l'UE (prix départ usine du sucre cristallisé homogène, de qualité standard, en vrac ou en gros sacs).

² Prix de référence tel qu'il est indiqué dans le règlement (CE) n° 318/2006.

³ Cours des contrats à terme sur le marché à terme instrumentés financiers de Londres (sucre blanc de qualité standard, franco à bord du bateau et arrimé).

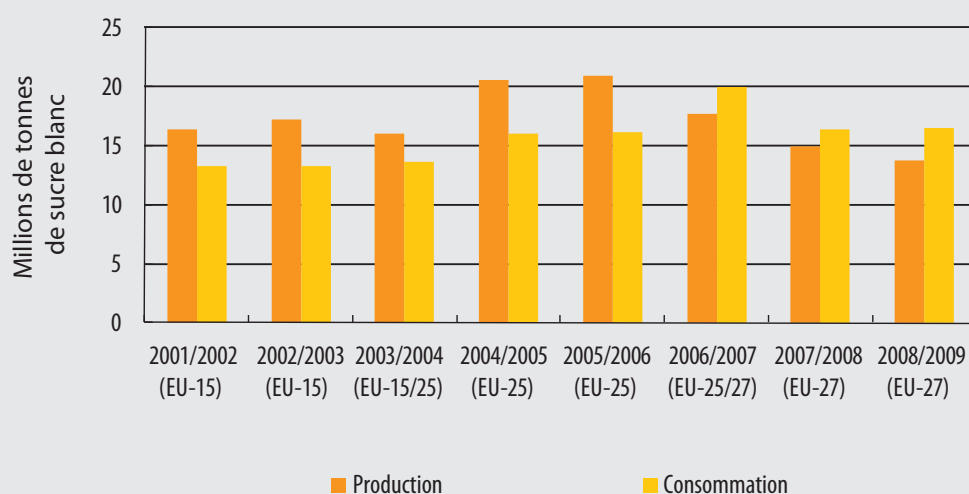
Sources: ¹⁻² Commission (unité C.5 de la DG AGRI).

³ «L'économie sucrière 2010» et statistiques mensuelles - France Agrimer.

- 56.** C'est pourquoi le niveau de la production intérieure nécessaire pour répondre aux besoins de l'UE est devenu le facteur clé de stabilisation du marché. La réforme visait et a essentiellement réalisé la nécessaire réduction de la production intérieure via l'abandon des quotas, mais ce mécanisme a eu pour effet de faire passer l'approvisionnement en sucre du marché communautaire d'un niveau de production nettement supérieur à la consommation intérieure à un niveau nettement inférieur à celle-ci, l'UE devenant ainsi un importateur net, avec une production intérieure couvrant 85 % de sa consommation (voir **graphique 4**).
- 57.** Une future augmentation des importations aurait une incidence négative sur l'équilibre du marché communautaire du sucre et la Commission pourrait se voir contrainte de faire usage de son mécanisme de retrait, afin de réduire une nouvelle fois les quotas des producteurs de l'UE. Cette intervention aurait pour effet de diminuer encore la capacité de production sucrière de l'UE et se solderait probablement par des fermetures supplémentaires d'installations de production. Il importe de noter que le délai de redémarrage de la production est relativement long et que, compte tenu des coûts d'investissement élevés, il y a peu de chances de recouvrer la pleine capacité de production à court terme une fois que celle-ci a été réduite.

GRAPHIQUE 4

PRODUCTION ET CONSOMMATION DE SUCRE DANS L'UE DE 2001/2002 À 2008/2009



Note: La campagne de commercialisation 2006/2007 (EU-25/27) s'étale sur quinze mois.
 Source: Commission (unité C.5 de la DG Agriculture et développement rural).

- 58.** L'UE est ainsi devenue plus dépendante des importations de ce qui constitue un produit stratégique pour les industries agroalimentaires et chimiques, alors que de nouvelles utilisations du sucre, telles que le bioéthanol, engendrent un accroissement de la demande. En outre, les marchés mondiaux connaissent une volatilité accrue lorsque l'approvisionnement est dominé par un petit nombre de pays exportateurs.
- 59.** Les données disponibles suggèrent que la sécurité de l'approvisionnement et l'équilibre du marché communautaire dépendront à l'avenir de facteurs tels que:
- a) la possibilité pour les producteurs de payer aux betteraviers un prix suffisamment élevé pour que ceux-ci acceptent de continuer à leur fournir des betteraves sucrières;
 - b) la mesure dans laquelle les pays tiers avec lesquels l'UE a conclu des accords commerciaux bilatéraux estimeront intéressant d'exporter leur sucre vers l'UE. Cette attitude est fonction de nombreux facteurs, tels que les prix mondiaux du sucre, les frais de transport, le coût de la production d'autres cultures, etc., et rend plus incertain l'approvisionnement en sucre du marché communautaire.

RISQUE DE DÉLOCALISATION

- 60.** Les droits d'accès accrus concédés aux pays tiers incitent également les producteurs à investir dans ces pays. Cela aggrave par conséquent le risque de délocalisation de certaines installations de production communautaires, ce qui pourrait augmenter la dépendance de l'UE par rapport aux importations et peut-être avoir des répercussions négatives sur le tissu social des régions de l'UE concernées.
- 61.** La Cour observe qu'au moins trois groupes de producteurs de l'UE ayant bénéficié d'une aide en contrepartie de l'abandon de quotas et de la fermeture de sucreries dans l'UE ont investi dans des installations de production de sucre dans des pays tiers ou signé des accords commerciaux avec des pays tiers auxquels l'UE a accordé des concessions commerciales. Certains producteurs ont ainsi réagi aux réductions de quotas appliquées au sein de l'UE, en important du sucre provenant de l'extérieur de celle-ci.

BÉNÉFICE DES RÉDUCTIONS DU PRIX DU SUCRE

- 62.** La réforme vise à réduire les prix du sucre d'un maximum de 36 %³⁴ et, en effet, les prix du sucre dans l'UE ont suivi les réductions du prix de référence. Le **graphique 3** illustre la tendance à la baisse des prix du sucre depuis la mise en œuvre de la réforme.
- 63.** La politique agricole commune³⁵ a notamment pour but d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. La formation des prix à la consommation est un processus complexe dans lequel les prix sont non seulement influencés par le coût des matières premières, mais aussi par d'autres paramètres, tels que les coûts de l'énergie et de la main-d'œuvre. Par conséquent, il est très difficile de déterminer la mesure dans laquelle la réduction du prix de référence du sucre en vrac vendu par les producteurs aura une incidence sur le prix payé par le consommateur final. La Commission a souligné la nécessité «de faire en sorte que les diminutions des prix des produits de base se répercutent sans délai auprès des consommateurs»³⁶. Néanmoins, des études³⁷, réalisées pour le compte de la Commission, montrent que des réductions du prix du sucre en vrac ont peu de chance d'être répercutées auprès des consommateurs finals. S'agissant des produits transformés, qui représentent plus de deux tiers de la consommation de sucre, la plupart des économies de coût résultant de réductions de prix viennent gonfler la marge bénéficiaire des producteurs industriels³⁸; s'agissant du prix de vente du sucre au détail, qui représente le tiers restant de la consommation, la répercussion du prix est influencée par la concentration des réseaux de distribution³⁹.
- 64.** En outre, à la suite de la réforme, la production s'est encore concentrée davantage, à tel point que 75 % de la production intérieure de l'UE se trouve à présent entre les mains de seulement six groupes d'entreprises industriels.

³⁹ Les différences des coûts de distribution et de vente au détail du sucre entre les États membres sont dues à des différences de structure des marchés (l'existence de marchés de type monopolistique ou monopsonistique, l'usage ou le mésusage du pouvoir de marché), ainsi qu'à l'environnement (macro)économique et politique. Ces différences se traduisent par coûts de transport, de main-d'œuvre et d'investissement, ainsi que par des taxes sur la valeur ajoutée et des impôts sur le bénéfice, etc. différents, qui représentent ensemble les charges du secteur de la distribution et de la vente au détail. Ces différences de coût se traduisent par des prix de vente au détail différents.

Source: «Évaluation de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre», Netherlands Economic Institute, p. 77.

³⁴ Le pourcentage de 36 % représente la différence entre le prix d'intervention avant la réforme et le prix de référence après la réforme.

³⁵ Article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 33 du traité CE).

³⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions sur «Le prix des denrées alimentaires en Europe» - COM(2008) 821 final.

³⁷ L'étude intitulée «Évaluation de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre», effectuée par le Netherlands Economic Institute, et une étude sur la transmission des prix dans le secteur agroalimentaire réalisée par AgraCEAS Consulting Ltd.

³⁸ Il faut noter que les produits contenant du sucre se caractérisent généralement par une faible élasticité des prix de la demande. Les producteurs industriels de ces produits ne sont pas très affectés par une hausse du prix du sucre étant donné qu'ils peuvent répercuter celle-ci par le biais d'une augmentation du prix de vente au consommateur final sans enregistrer de chutes importantes du volume des ventes. Ils sont généralement favorables à une diminution du prix du sucre, car celle-ci leur permet d'ajouter la majeure partie des économies de coût à leur marge bénéficiaire. Ils ne sont pas fortement incités à répercuter ces économies de coût auprès du consommateur final. Source: «Évaluation de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre», Netherlands Economic Institute, p. 76.

LES INSTRUMENTS/MÉCANISMES SPÉCIFIQUES ONT-ILS PERMIS DE TRAITER ET D'ATTÉNUER LES PROBLÈMES D'ADAPTATION LIÉS À LA RÉFORME?

65. Le cadre législatif fixe, entre autres, l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole (du secteur du sucre)⁴⁰.
66. On s'attendait à ce que l'abandon de la production de la betterave sucrière et la fermeture de sucreries, liés aux mesures de restructuration, aient un important impact social direct et indirect sur la population agricole et les régions concernées. Selon l'étude d'impact, il fallait s'attendre à un nombre important de pertes d'emploi dans les régions concernées, estimé à au moins 4 500 emplois agricoles, 24 500 emplois industriels et 49 000 emplois indirects⁴¹.
67. En conséquence, la législation a prévu que le fonds de restructuration financerait des instruments/mécanismes spécifiques, à savoir une aide à la restructuration, une aide à la diversification et une aide transitoire, destinés à faire face aux problèmes d'adaptation et à les atténuer, en contribuant ainsi à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole du secteur du sucre.
68. Dans le cadre de son audit, la Cour a examiné ces instruments/mécanismes; les résultats de cet examen sont décrits en détail dans les points qui suivent.

AIDE À LA RESTRUCTURATION ACCORDÉE AUX PRODUCTEURS ET LEURS ENGAGEMENTS SUR LE PLAN SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

69. Les producteurs renonçant à la production sous quota et abandonnant les quotas concernés avaient droit à une aide à la restructuration, calculée sous la forme d'un montant fixe par tonne de quota libéré⁴². Dans le cas de l'abandon des quotas de sucre, les producteurs se voyaient attribuer à peu près 90 % de l'aide à la restructuration⁴³, le solde étant réservé aux producteurs de betteraves sucrières et aux entreprises de machines sous-traitantes. De même, les producteurs de sirop d'inuline se voyaient attribuer 90 % de l'aide. Les producteurs d'isoglucose abandonnant leur quota avaient droit à 100 % de l'aide à la restructuration.

⁴⁰ Deuxième considérant du règlement (CE) n° 318/2006.

⁴¹ De même, dans le document *Study to assess the impact of future options for the future reform of the sugar CMO* (Étude visant à évaluer l'impact des options futures pour la réforme de l'OCM du sucre), établi en juillet 2003 par Eurocare, le nombre des emplois indirects liés aux sucreries était estimé au double de celui des emplois directs.

⁴² Article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 320/2006.

⁴³ Il convient de noter que le règlement (CE) n° 320/2006 prévoyait en son article 3, paragraphe 6, un montant correspondant à «au moins 10 %» jusqu'à ce qu'il soit modifié en un montant correspondant «à 10 %» par le règlement (CE) n° 1261/2007.

- 70.** La production de sucre au sein de l'UE est assez concentrée, de sorte que la distribution de l'aide à la restructuration est limitée. Dans les 8 États membres visités, 45 sucreries avaient été fermées et quelque 2,1 milliards d'euros avaient été octroyés pour compenser l'abandon d'environ 3,7 millions de tonnes de quotas de sucre (voir **annexe IV**).
- 71.** Les producteurs ayant renoncé à leur production sous quota étaient tenus de respecter leurs engagements sur le plan social et environnemental. À cet égard, les règlements applicables en la matière prévoyaient que la demande d'aide à la restructuration devait comprendre «un plan social détaillant les mesures prévues notamment en matière de reconversion, de reclassement et de retraite anticipée de la main-d'œuvre concernée»⁴⁴.

⁴⁴ Article 4, paragraphe 3, point f), du règlement (CE) n° 320/2006.

AMPLES VARIATIONS DE L'AIDE À LA RESTRUCTURATION HORS COÛTS DE DÉMANTÈLEMENT DIRECTS

- 72.** L'aide à la restructuration n'était pas destinée et n'a pas servi uniquement à compenser les coûts de démantèlement directs des sucreries. Selon la Commission, l'aide était également destinée à faire face aux conséquences économiques, sociales et environnementales liées à la réduction des quotas. Dans le cadre de son audit, la Cour a examiné la relation entre l'aide à la restructuration accordée aux producteurs dans les États membres contrôlés et les coûts directs de fermeture budgétisés par ces derniers, c'est-à-dire les coûts de fermeture à l'exclusion d'une éventuelle valorisation des quotas. L'audit a permis de constater qu'il n'existait pas de définition claire des coûts devant être inclus dans les plans de restructuration et que les coûts budgétisés n'étaient pas comparables entre les différents États membres. En conséquence, les données disponibles font apparaître d'amples variations, allant d'un excédent net de 390 euros par tonne libérée par rapport aux coûts de fermeture nets à un déficit net de 226 euros la tonne (voir **annexe IV**).

CONTRÔLE INSUFFISANT DES OBLIGATIONS SOCIALES

- 73.** À la suite de la réforme, quelque 80 sucreries ont été fermées dans l'ensemble de l'UE. La Commission n'a pas exigé des États membres qu'ils rendent compte de l'impact social direct du démantèlement des installations de production. L'audit a montré que ces informations ne sont pas communiquées régulièrement à la Commission et qu'il n'existe pas de données complètes concernant l'impact des abandons de quotas sur les économies locales, le nombre d'emplois perdus ou le reclassement du personnel précédemment employé dans les sucreries ayant été démantelées. Ces lacunes entravent l'évaluation de l'effet global de la réforme sur les régions concernées.

RETARDS AFFECTANT LE RESPECT DES OBLIGATIONS ENVIRONNEMENTALES

- 74.** La fermeture des installations de production étant également associée à de graves menaces pour l'environnement, les réglementations applicables prévoient que la fermeture des installations de production s'accompagne de la mise en place de mesures appropriées de démantèlement desdites installations et de restauration des conditions environnementales sur les sites des sucreries. Dans certains cas, l'audit a toutefois permis de constater des retards graves et une incertitude croissante en ce qui concerne le respect, par les producteurs, des délais imposés pour mettre en œuvre ces obligations environnementales. En décembre 2009, la Commission a modifié la législation afin de permettre une prolongation des délais jusqu'en septembre 2011⁴⁵.

AIDE À LA RESTRUCTURATION POUR LES CULTIVATEURS ET LES ENTREPRISES DE MACHINES SOUS-TRAITANTES AFFECTÉS PAR LES ABANDONS

- 75.** S'agissant des abandons de quotas de sucre, qui couvrent la majeure partie des abandons de quotas, une partie de l'aide à la restructuration (au moins 10 % jusqu'en 2007 et 10 % à partir de 2007) devait être attribuée aux cultivateurs de betteraves sucrières affectés par les abandons et aux entreprises de machines sous-traitantes qui leur fournissaient des services spécialisés⁴⁶. De même, une partie de l'aide était réservée aux cultivateurs de chicorée affectés par les abandons de quotas de sirop d'inuline. En revanche, aucune aide n'était attribuée aux cultivateurs de maïs si les producteurs d'isoglucose renonçaient à leur quota. Les décisions concernant la répartition de l'aide étaient arrêtées par les autorités nationales dans le cadre de consultations avec les représentants des cultivateurs et, le cas échéant⁴⁷, des entreprises. En 2007, un montant forfaitaire de 237,50 euros par tonne perdue a été alloué⁴⁸ aux cultivateurs affectés, ce qui a représenté l'essentiel de la compensation perçue par ces derniers.

⁴⁵ Règlement (UE) n° 1204/2009 de la Commission du 4 décembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 968/2006 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 320/2006 du Conseil instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière dans la Communauté européenne (JO L 323 du 10.12.2009, p. 64).

⁴⁶ Article 3, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 320/2006 tel que modifié par le règlement (CE) n° 1261/2007.

⁴⁷ En Pologne, il n'existait pas d'association d'entreprises de machines sous-traitantes, de sorte que les autorités nationales ont sélectionné trois entreprises pour mener les consultations.

⁴⁸ Règlement (CE) n° 1260/2007.

AIDE À LA DIVERSIFICATION

- 76.** En conséquence de la réforme, quelque 80 sucreries ont été fermées. Les sucreries ont un fort lien territorial avec la communauté qui les entoure. En particulier lorsque les sucreries sont situées dans des zones éloignées et défavorisées, leur fermeture peut avoir de sérieuses conséquences négatives pour le tissu social des zones concernées.
- 77.** Il n'existe pas de définition légale de la notion de «population agricole». Toutefois, du fait de la réforme du sucre, on estime que la collectivité locale dans son ensemble a été touchée, et pas seulement les principaux intervenants du secteur du sucre pour lesquels le règlement prévoyait une aide (producteurs et leurs employés, cultivateurs et entreprises de machines sous-traitantes).
- 78.** La législation prévoyait une aide s'élevant à 675 millions d'euros pour encourager la mise en œuvre de solutions de remplacement de la production de betteraves et de sucre dans les régions touchées par la restructuration de l'industrie sucrière (voir la ventilation par État membre à l'**annexe V**).
- L'**aide à la diversification**⁴⁹ est principalement destinée à financer des mesures théoriquement identiques à celles bénéficiant d'un soutien au titre des axes 1 et 3, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural⁵⁰. Ces mesures financent généralement des projets spécifiques contribuant à l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, à l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural ou à la diversification de l'économie rurale.
 - Une **aide additionnelle à la diversification**⁵¹ est accordée à un État membre si le quota libéré dépasse 50 %; elle est augmentée si le pourcentage est supérieur. Cette aide pourrait être octroyée de la même façon que l'aide à la diversification ou payée directement aux cultivateurs.
- 79.** Les États membres qui décident d'octroyer une aide à la diversification doivent établir des programmes nationaux de restructuration détaillant les mesures de diversification à arrêter dans les régions concernées et en informer la Commission. Celle-ci n'est pas tenue de les approuver.

⁴⁹ Article 6 du règlement (CE) n° 320/2006.

⁵⁰ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

⁵¹ Article 7 du règlement (CE) n° 320/2006.

- 80.** L'analyse des plans de restructuration nationaux établis par les États membres montre que la répartition de l'aide à la diversification était fondée sur des critères très variés en fonction des différents États membres, comme le montre l'**annexe VI**.
- 81.** De plus, la Cour a observé dans certains États membres des retards affectant l'application des mesures visant à mettre en œuvre des solutions de remplacement de la culture de betteraves et de la production de sucre, lesquelles, par conséquent, ne sont pas encore pleinement opérationnelles. Ces retards ont engendré un délai de plusieurs années entre la fermeture des sucreries et la mise en œuvre effective des éventuelles solutions de diversification. En décembre 2009, la Commission a modifié la réglementation afin de prolonger le délai nécessaire à la mise en œuvre de cette mesure jusqu'en septembre 2011⁵².
- 82.** De plus, la Commission n'a pas de vision globale de l'incidence de l'aide à la diversification sur les régions concernées, bien que les États membres soient tenus de lui fournir des rapports annuels de suivi concernant en particulier les programmes nationaux de restructuration⁵³. Cependant, la Commission n'a pas mis en place de procédures visant à examiner et à évaluer systématiquement ces informations⁵⁴.

AIDE TRANSITOIRE POUR LES RAFFINERIES À TEMPS PLEIN

- 83.** La réglementation prévoyait l'octroi d'une aide transitoire aux raffineries à temps plein (150 millions d'euros) afin de leur permettre de s'adapter à la restructuration de l'industrie sucrière⁵⁵. On entend par raffinerie à temps plein une unité de production dont la seule activité consiste à raffiner du sucre de canne brut importé ou qui a raffiné une quantité supérieure à un certain seuil⁵⁶.
- 84.** Cette aide n'était pas incluse dans les propositions initiales de la Commission mais a été instaurée ultérieurement, à la suite des travaux du Conseil. Elle a été versée à un nombre très restreint de raffineries (7 au total) pour des montants allant de 1,5 à 94 millions d'euros par raffinerie.

⁵² Règlement (UE) n° 1204/2009.

⁵³ Article 24 du règlement (CE) n° 968/2006.

⁵⁴ Les seuls contrôles de la Commission dans les États membres sont ceux réalisés par l'unité chargée de l'apurement des comptes de la DG Agriculture et développement rural portant sur le respect des règlements.

⁵⁵ Article 8 du règlement (CE) n° 320/2006.

⁵⁶ Article 2 du règlement (CE) n° 320/2006.

- 85.** L'audit n'a permis de relever aucun élément attestant que l'aide était fondée sur une évaluation technique des besoins des raffineries, ni que le calcul des montants de l'aide reposait sur des critères objectifs. De plus, compte tenu du manque de précision des objectifs à atteindre («s'adapter à la restructuration de l'industrie sucrière»)⁵⁷ et des actions susceptibles d'être incluses dans le plan d'activité pour bénéficier de l'aide (y compris la participation aux frais de fonctionnement ainsi que d'autres dispositions jugées nécessaires)⁵⁸, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité ou l'efficacités de l'aide. Il apparaît que l'aide a été principalement versée aux raffineries à temps plein de sucre de canne brut importé à titre de compensation de leur future perte de monopole de l'importation de sucre brut. Le règlement de la Commission se réfère uniquement à la perte de «certains avantages»⁵⁹ dont elles bénéficiaient.
- 86.** La plupart des États membres concernés ne comptent qu'un seul bénéficiaire potentiel. Cela a vidé de sa substance la disposition réglementaire prévoyant que les États membres octroient l'aide sur la base de critères objectifs et non discriminatoires⁶⁰.

LE COÛT DE LA RÉFORME DU SUCRE

IL EST PROBABLE QU'UN MONTANT SERA DISPONIBLE AU TITRE DU FONDS DE RESTRUCTURATION POUR ÊTRE AFFECTÉ AU FEAGA

- 87.** Conformément aux dispositions législatives⁶¹, «tout montant disponible au titre du fonds de restructuration après le financement des dépenses visées au paragraphe 2 est affecté au FEAGA».
- 88.** Le faible taux d'abandon de quotas, particulièrement au cours de la deuxième année de la réforme, a généré davantage de recettes issues des montants temporaires de restructuration que ne l'avait prévu la Commission. Les montants qui subsisteront dans le fonds de restructuration après sa clôture en septembre 2012 seront affectés au FEAGA. Selon les estimations actuelles, environ 640 millions d'euros resteront disponibles.

⁵⁷ Article 8 du règlement (CE) n° 320/2006.

⁵⁸ «Les investissements, le démantèlement des installations de production, la participation aux frais de fonctionnement, les dispositions relatives à l'amortissement de l'équipement ainsi que d'autres dispositions jugées nécessaires pour s'adapter à la nouvelle situation» (article 15 du règlement (CE) n° 968/2006).

⁵⁹ Dixième considérant du règlement (CE) n° 968/2006 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 320/2006: «Afin d'aider les raffineries à temps plein **qui ont perdu certains des avantages dont elles bénéficiaient** en vertu du règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre à s'adapter à la nouvelle situation résultant de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil du 20 février 2006 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, le règlement (CE) n° 320/2006 prévoit l'octroi d'une aide transitoire aux États membres dans lesquels se trouvaient antérieurement des raffineries au sens du règlement (CE) n° 1260/2001.»

⁶⁰ Article 8, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 320/2006.

⁶¹ Article 1^{er} du règlement (CE) n° 320/2006.

AUTRES FACTEURS AFFECTANT LE COÛT GLOBAL

- 89.** Dans sa proposition de réforme, la Commission estimait que le coût de l'OCM du sucre pour le budget de l'UE, pour les sept années 2007-2013, s'élèverait à 10,7 milliards d'euros⁶². Cela équivaut à environ sept fois les dépenses de l'OCM du sucre en 2006. Sur cette base, la Commission a déclaré que les dépenses inscrites dans la section «Agriculture» du budget seraient égales à celles de l'OCM précédente⁶³.
- 90.** Cependant, la Cour observe que deux autres questions liées au marché du sucre ont, au total, une incidence de 1,2 milliard d'euros sur le budget de l'UE, même si ce montant n'est pas directement imputé à la section «Agriculture» du budget:
- a) la cotisation à la production⁶⁴, qui représentait 498 millions d'euros en 2006, a été supprimée et remplacée par un montant forfaitaire de 12 euros par tonne. Cependant, en raison des engagements internationaux de la Communauté, le niveau des cotisations à la production à compter de 2006 n'aurait pas été maintenu, dans la mesure où ces cotisations n'étaient applicables qu'à la production excédant la consommation;
 - b) un montant de 1,2 milliard d'euros a été affecté, sur la période de sept ans susmentionnée, aux mesures d'accompagnement pour les pays signataires du protocole sur le sucre. Cette aide a été proposée par les pays ACP pour compenser les pertes de revenu engendrées par la baisse des prix obtenus pour leurs importations préférentielles historiques. Dans la mesure où elle est intégrée au titre 21 «Développement et relations avec les États ACP», elle n'a pas été considérée comme relevant de l'OCM du sucre.
- 91.** La réforme du secteur du sucre a été pensée pour être budgétairement neutre. Dans ce contexte, la Cour observe que, si les coûts susmentionnés sont pris en compte, le coût global pour le budget de l'UE après la réforme pour la période 2007-2013 est susceptible de dépasser de 1,2 milliard d'euros celui d'avant la réforme.

⁶² Ce montant englobe les prévisions pour le cadre financier 2007-2013. Le budget suivant relève d'un accord à venir.

⁶³ Section 5 sur l'impact budgétaire des propositions de réforme du sucre de la proposition, COM(2005) 263 final de la Commission.

⁶⁴ Pour une partie des quotas («quotas B»), la cotisation à la production pourrait atteindre 39,5 % du prix d'intervention (soit 631 euros par tonne), c'est-à-dire 249 euros par tonne (article 15 du règlement (CE) n° 1260/2001).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

92. La réforme du marché du sucre a été jugée nécessaire pour, d'une part, aligner le secteur du sucre sur les principes fondamentaux de la nouvelle politique agricole commune, orientée plus nettement vers le marché et, d'autre part, respecter les engagements internationaux de l'Union.
93. La réforme poursuivait divers objectifs parfois contradictoires et, de fait, difficiles à atteindre simultanément. L'audit de la Cour a permis d'évaluer dans quelle mesure les principaux objectifs avaient été atteints à ce jour.

LA RÉFORME DU MARCHÉ DU SUCRE A-T-ELLE GARANTI LA COMPÉTITIVITÉ FUTURE DE L'INDUSTRIE SUCRIÈRE DE L'UE?

94. L'objectif de la réforme consistait à réduire de manière substantielle (6 millions de tonnes) la capacité de production non rentable dans la Communauté, en instaurant des mesures d'incitation économique importantes pour que les entreprises dont la productivité était la plus faible abandonnent leur production sous quota. L'idée était que l'abandon des installations de production ayant une faible productivité contribuerait à accroître la productivité moyenne et, partant, garantirait la compétitivité future du secteur sucrier de l'UE. Cependant, ni la Commission ni les États membres ne disposaient de données sur la productivité relative des producteurs individuels. Dans le même temps, un quota additionnel de 1,5 million de tonnes a été proposé, principalement en vue de son achat par les producteurs les plus efficaces.
95. Lors des deux premières années de la réforme, les producteurs n'ont renoncé volontairement qu'à 2,2 millions de tonnes, ce qui indique que les incitations proposées n'étaient pas jugées suffisamment intéressantes par les producteurs visés. En conséquence, en 2007, plusieurs modifications ont été apportées au processus de réforme, incitant fortement l'ensemble des producteurs à renoncer au moins à un certain pourcentage de leur quota. Ainsi, si la réduction de quotas escomptée a été atteinte, cela ne tient pas à la seule cessation d'activité des sucreries les moins concurrentielles.

- 96.** L'audit a montré que certaines entreprises abandonnaient les quotas de sucre additionnels qu'elles avaient obtenus ou achetés. Il n'est pas logique de mettre tout d'abord à disposition des quotas additionnels pour s'efforcer de les réduire ensuite. De plus, s'agissant des quotas additionnels d'isoglucose, les entreprises ont perçu des aides même lorsqu'elles ont abandonné des quotas qui venaient d'être alloués gratuitement. Les coûts correspondants, de quelque 97 millions d'euros, ne peuvent être justifiés.
- 97.** Si les réformes ont permis d'indemniser partiellement les betteraviers de la perte de revenu découlant d'une baisse sensible des prix minimaux des betteraves sucrières, les mesures adoptées ont eu une incidence limitée sur la compétitivité individuelle des intéressés.
- 98.** De plus, comme la Cour l'a déjà observé dans son précédent rapport⁶⁵, la persistance des pesanteurs et des contraintes inhérentes au système actuel des quotas se traduit par une rigidité excessive de la capacité de production et minimise les possibilités, tant pour les cultivateurs que pour les producteurs, d'améliorer leur efficacité.
- 99.** Globalement, on peut conclure que l'objectif visant à stabiliser le marché grâce à une réduction volontaire de la production sous quota de 6 millions de tonnes a primé sur celui de la réduction de la capacité de production non rentable dans la Communauté. Par conséquent, le processus de réforme n'a pas permis de garantir pleinement la compétitivité future de l'industrie sucrière de l'UE. Ainsi, les pressions extérieures actuelles continueront probablement à peser lourdement sur le secteur sucrier de l'UE.

⁶⁵ Rapport spécial n° 20/2000 de la Cour des comptes relatif à la gestion de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

RECOMMANDATION 1

Les pressions extérieures actuelles pourraient conduire la Commission à proposer d'autres ajustements de la production intérieure. Dans ce cas, la Cour recommande que les instruments et les mesures soient conçus de manière à assurer une cohérence globale et qu'ils s'appuient sur des évaluations techniques approfondies des besoins et sur des critères objectifs et non discriminatoires.

RECOMMANDATION 2

Compte tenu de l'importance de la production de sucre dans l'économie agricole, la Cour recommande que la Commission propose des mesures pour remédier aux pesanteurs et aux contraintes inhérentes au système actuel des quotas qui portent préjudice à la compétitivité des cultivateurs et des producteurs.

LA RÉFORME DU MARCHÉ DU SUCRE A-T-ELLE CONTRIBUÉ À STABILISER LES MARCHÉS ET À GARANTIR LA SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT EN SUCRE?

- 100.** Le marché du sucre a été soumis au double effet de l'augmentation des importations et de la réduction des possibilités d'exportations subventionnées. En conséquence, le niveau de la production intérieure nécessaire pour répondre aux besoins de l'UE est devenu le principal facteur de stabilisation du marché. De nouvelles augmentations des importations sont susceptibles d'entraîner de nouvelles suspensions des quotas, accompagnées d'une réduction correspondante de la production de sucre de l'UE.
- 101.** La Cour estime, en conclusion, que si l'équilibre du marché a été garanti jusqu'à présent, c'est au moyen de quotas de production qui établissent actuellement la production intérieure maximale autorisée à environ 85 % de la consommation de l'UE pour ce qui constitue un produit stratégique pour les industries agroalimentaires et chimiques. Il en résulte que l'UE est plus dépendante des importations, tandis que l'approvisionnement des marchés mondiaux est dominé par un petit nombre de pays exportateurs.

RECOMMANDATION 3

La Cour recommande qu'à l'avenir, toute décision susceptible d'avoir une incidence sur la production de sucre de l'UE tienne compte du niveau de la production intérieure de sucre considéré comme étant nécessaire au regard de l'objectif du traité en matière de sécurité de l'approvisionnement.

- 102.** Les approvisionnements devraient parvenir aux consommateurs à des prix raisonnables⁶⁶. La réforme a pour objectif de réduire les prix du sucre de 36 % au maximum⁶⁷. En raison de la complexité du processus de fixation des prix, il est très difficile de déterminer quelle sera l'incidence de la réduction du prix de référence du sucre en vrac sur le prix payé par le consommateur final. Si la Commission a souligné la nécessité de garantir que les fluctuations à la baisse des cours des produits de base soient répercutées auprès du consommateur dans les meilleurs délais, des études réalisées pour son compte montrent que des réductions du prix du sucre en vrac ont peu de chance d'être répercutées auprès du consommateur final.

⁶⁶ L'article 33 du traité CE, qui est devenu l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (dit traité de Lisbonne), établit que l'un des objectifs de la politique agricole commune est d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

⁶⁷ 36 % étant la différence entre le prix d'intervention avant la réforme et le prix de référence après la réforme.

RECOMMANDATION 4

Tout en reconnaissant que la fixation des prix dans le secteur alimentaire est particulièrement complexe, la Cour estime qu'elle doit faire l'objet d'un suivi régulier de la part de la Commission. Cette dernière et les États membres doivent veiller à la bonne application du droit de la concurrence dans le secteur, afin de garantir la réalisation de l'objectif du traité, à savoir assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

LES INSTRUMENTS/MÉCANISMES SPÉCIFIQUES ONT-ILS PERMIS DE FAIRE FACE AUX PROBLÈMES D'ADAPTATION LIÉS À LA RÉFORME ET DE LES ATTÉNUER?

- 103.** L'abandon de la production de betteraves sucrières et la fermeture de sucreries ont une incidence directe et indirecte majeure sur la population agricole et les régions concernées, en occasionnant notamment de nombreuses pertes d'emplois. La législation prévoyait que le fonds de restructuration temporaire financerait des instruments spécifiques pour faire face aux problèmes liés à l'adaptation et les atténuer.
- 104.** L'audit a montré que ni la Commission ni les États membres concernés n'avaient mis en place de suivi adéquat des conséquences sociales de la restructuration. De ce fait, il n'existe pas de données globales sur l'incidence des abandons de quota sur les économies locales.

- 105.** De plus, dans plusieurs États membres, les mesures d'aide à la diversification n'étaient pas encore pleinement opérationnelles au moment des visites d'audit. Le délai entre la fermeture des sucreries et la mise en œuvre des mesures de diversification pourrait entraîner des difficultés dans les régions concernées.
- 106.** La fermeture d'installations de production devait s'accompagner de mesures appropriées de démantèlement des usines et de restauration des conditions environnementales sur les sites en cause. L'audit a toutefois fait apparaître des retards concernant le respect, par les producteurs, de leurs obligations en matière d'environnement.
- 107.** En ce qui concerne l'aide transitoire qui devait être octroyée aux raffineries à temps plein, l'audit n'a révélé aucun élément attestant que cette aide reposait sur une évaluation technique des besoins, ni que le calcul des montants octroyés était fondé sur des critères objectifs.
- 108.** De manière générale, il n'est pas encore possible de déterminer dans quelle mesure les instruments mis en place ont permis d'atténuer l'incidence directe ou indirecte majeure au plan social et économique sur la population agricole des régions concernées.

RECOMMANDATION 5

La Cour recommande que la Commission et les États membres adoptent des mesures urgentes pour garantir que les mesures de diversification soient rapidement opérationnelles et produisent l'effet escompté, à savoir promouvoir des solutions de remplacement de la culture de betteraves sucrières et de la production de sucre.

RECOMMANDATION 6

La Cour recommande que la Commission et les États membres s'emploient plus activement à garantir que les obligations environnementales souscrites par les usines fermées soient pleinement respectées.

COÛT DE LA RÉFORME

- 109.** La Cour observe que si l'on tient compte des coûts supplémentaires, non directement imputés à la section «Agriculture» du budget, notamment du coût des mesures d'accompagnement pour les pays ACP signataires du protocole sur le sucre, le coût global pour le budget de l'UE après la réforme pour la période 2007-2013 est susceptible de dépasser de 1,2 milliard d'euros celui d'avant la réforme.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Michel CRETIN, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg, en sa réunion du 21 juillet 2010.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

VUE D'ENSEMBLE DES RECETTES EFFECTIVES ET DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES DU FONDS DE RESTRUCTURATION

(en millions d'euros)

État membre	Recettes totales	Dépenses			Total
		Aide à la restructuration ¹	Aide à la diversification ²	Aide transitoire ³	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E) = (B) + (C) + (D)
Belgique	339	331	19	0	350
Bulgarie	13	2	1	0	3
République tchèque	166	88	11	0	99
Danemark	163	37	8	0	45
Allemagne	1 350	639	71	0	710
Irlande	0	187	44	0	231
Grèce	88	130	26	0	156
Espagne	346	454	70	0	524
France	1 354	611	64	25	700
Italie	293	981	167	0	1 148
Lettonie	8	59	15	0	74
Lituanie	40	17	2	0	19
Hongrie	152	260	52	0	312
Pays-Bas	344	177	12	0	189
Autriche	152	25	5	9	39
Pologne	657	288	34	0	322
Portugal	10	34	15	24	73
Roumanie	32	10	0	0	10
Slovénie	7	51	12	2	65
Slovaquie	76	77	16	0	93
Finlande	45	64	7	5	76
Suède	128	63	9	5	77
Royaume-Uni	466	165	15	94	274
TOTAL	6 229	4 750	675	164	5 589

¹ Comprend aussi le paiement rétroactif.

² Comprend à la fois l'aide à la diversification et l'aide additionnelle à la diversification.

³ Comme le prévoient les articles 8 et 9 du règlement (CE) n° 320/2006 du Conseil (aide transitoire pour les raffineries à temps plein et pour certains États membres).

Source: Les auditeurs de la Cour ont utilisé les chiffres relatifs aux abandons de quotas fournis par la Commission (unité C.5 de la DG Agriculture et développement rural) pour calculer les montants ci-dessus.

VUE D'ENSEMBLE DES QUOTAS LIBÉRÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES

A - SUCRE

(en tonnes de sucre blanc)

État membre	Quotas initiaux ¹	Quota libéré pour une campagne de commercialisation donnée				Quotas alloués à partir de la campagne de commercialisation 2009/2010	Pourcentage du total des quotas libérés
		2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A+B+C+D+E)	(G) = $\Sigma(B+C+D+E)/A$
France ²	4 120 687			- 683 655		3 437 032	16,6 %
Allemagne	3 655 456			- 757 200		2 898 256	20,7 %
Pologne	1 772 477			- 366 869		1 405 608	20,7 %
Royaume-Uni	1 221 474			- 165 000		1 056 474	13,5 %
Pays-Bas	931 435			- 126 547		804 888	13,6 %
Belgique	882 301			- 206 066		676 235	23,4 %
Italie	1 557 443	- 778 737	- 24 861	- 245 467		508 378	67,4 %
Espagne	996 961	- 93 119	- 16 679	- 256 578	- 132 106	498 479	50,0 %
République tchèque	474 932		- 102 473			372 459	21,6 %
Danemark	452 466			- 80 083		372 383	17,7 %
Autriche	405 812			- 54 785		351 027	13,5 %
Suède	385 984	- 42 562		- 50 236		293 186	24,0 %
Grèce	317 502		- 158 800			158 702	50,0 %
Slovaquie	216 037		- 70 133	- 33 584		112 320	48,0 %
Hongrie	406 684		- 108 093	- 193 171		105 420	74,1 %
Roumanie ³	109 164			- 4 475		104 689	4,1 %
Lituanie	111 010			- 20 758		90 252	18,7 %
Finlande	146 087		- 56 087	- 9 001		80 999	44,6 %
Portugal ⁴	79 671	- 35 218	- 19 500	- 15 000		9 953	87,5 %
Slovénie	52 973		- 52 973			0	100,0 %
Lettonie	66 505		- 66 505			0	100,0 %
Irlande	199 260	- 199 260				0	100,0 %
Bulgarie ³	4 752			- 4 752		0	100,0 %
TOTAL	18 567 073	- 1 148 896	- 676 104	- 3 273 227	- 132 106	13 336 740	28,2 %
Total des quotas de sucre libérés = 5 230 333							

¹ Les «quotas initiaux» correspondent à la somme des quotas attribués aux États membres, comme cela est indiqué à l'annexe III du règlement (CE) n° 318/2006, pour la campagne de commercialisation 2006/2007 et des quotas additionnels acquis en 2006/2007 et 2007/2008.

² Quotas pour les départements français d'outre-mer inclus (480 245 tonnes).

³ Quotas seulement alloués à partir de 2007/2008 (nouvel État membre qui a adhéré à l'UE en 2007).

⁴ Quotas pour la région autonome des Açores inclus (9 953 tonnes).

B - SIROP D'INULINE*(en tonnes d'équivalent de sucre)*

État membre	Quotas initiaux ¹	Quota libéré pour une campagne de commercialisation donnée				Quotas alloués à partir de la campagne de commercialisation 2009/2010	Pourcentage du total des quotas libérés
		2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A+B+C+D+E)	(G) = (B+C+D+E)/A
Belgique	215 246	- 215 246				0	100,0 %
Pays-Bas	80 950	- 80 950				0	100,0 %
France	24 521	- 24 521				0	100,0 %
TOTAL	320 717	- 320 717	0	0	0	0	100,0 %
Total des quotas de sirop d'inuline libérés = 320 717							

C - ISOGLUCOSE*(en tonnes de matière sèche)*

État membre	Quotas initiaux ¹	Quota libéré pour une campagne de commercialisation donnée				Quotas alloués à partir de la campagne de commercialisation 2009/2010	Pourcentage du total des quotas libérés
		2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A+B+C+D+E)	(G) = (B+C+D+E)/A
Hongrie	220 266					220 266	0,0 %
Belgique	114 580					114 580	0,0 %
Bulgarie²	89 198					89 198	0,0 %
Slovaquie	68 095					68 095	0,0 %
Allemagne	56 638					56 638	0,0 %
Espagne	131 423		- 5 000	- 3 000	- 69 613	53 810	59,1 %
Pologne	42 861					42 861	0,0 %
Italie	32 493					32 493	0,0 %
Portugal	15 871			- 3 371		12 500	21,2 %
France	27 664		- 27 664			0	100,0 %
Royaume-Uni	43 592				- 43 592	0	100,0 %
Pays-Bas	14 563			- 14 563		0	100,0 %
Grèce	20 636			- 20 636		0	100,0 %
Roumanie²	15 879				- 15 879	0	100,0 %
Finlande	18 999			- 18 999		0	100,0 %
TOTAL	912 758	0	- 32 664	- 60 569	- 129 084	690 441	24,4 %
Total des quotas d'isoglucose libérés = 222 317							

¹ Les «quotas initiaux» correspondent à la somme des quotas initiaux attribués aux États membres, comme cela est indiqué à l'annexe III du règlement (CE) n° 318/2006, pour la campagne de commercialisation 2006/2007 et des quotas additionnels attribués pour 2006/2007, 2007/2008, et 2008/2009.

² Quotas seulement alloués à partir de 2007/2008 (nouvel État membre qui a adhéré à l'UE en 2007), ainsi que les quotas additionnels attribués jusqu'en 2009/2010.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission (DG Agriculture et développement rural).

VENTILATION DES ÉTATS MEMBRES EN FONCTION DE LEUR RENTABILITÉ COMBINÉE ET DES QUOTAS LIBÉRÉS

(en tonnes de sucre blanc)

État membre	Niveau de rentabilité combinée ¹	Impact actuel de la réforme					
		Quota initial ²	Quota libéré durant les deux premières campagnes	Quota libéré en 2008/2009 ³	Pourcentage du quota initial libéré	Pourcentage du quota libéré total	Quota disponible à partir de 2009/2010
		(A)	(B)	(C)	(D) = (B+C)/ (A)	(E) = (B+C)/ total B+total C	(F) = A+B+C
Irlande	Faible	2 143 923	- 1 216 376	- 260 466	68,9 %	28,2 %	667 081
Grèce							
Italie							
Portugal (continental)							
République tchèque	Moyen	2 923 655	- 566 062	- 725 282	44,2 %	24,7 %	1 632 311
Danemark							
Espagne ³							
Lettonie							
Lituanie							
Hongrie							
Slovaquie							
Slovénie							
Finlande							
Belgique							
Allemagne	Élevé	12 895 381	- 42 562	- 2 410 358	19,0 %	46,9 %	10 442 461
France (métropolitaine)							
Pays-Bas							
Autriche							
Pologne							
Suède							
Royaume-Uni							
Autres États membres ⁴							
TOTAL		18 567 073	- 1 825 000	- 3 405 333	28,2 %	100,0 %	13 336 740

¹ Répartition des États membres en fonction de leur rentabilité combinée, laquelle est susceptible d'affecter la réduction probable de leur production de sucre (tableau 3 du document «Update of impact assessment» (Mise à jour de l'évaluation d'impact) [SEC(2003) 1022] de la Commission).

² Le «quota initial» correspond à la somme, d'une part, du quota initial attribué aux États membres, comme cela est indiqué à l'annexe III du règlement (CE) n° 318/2006, pour la campagne de commercialisation 2006/2007 et, d'autre part, des quotas additionnels acquis en 2006/2007 et 2007/2008.

³ Le quota de 132 106 tonnes libéré en Espagne pour la campagne de commercialisation 2009/2010 a été inclus sous 2008/2009.

⁴ Les «autres États membres» regroupent la Roumanie, la Bulgarie, les départements français d'outre-mer et la région autonome des Açores.

Source: Commission (unité C.5 de la DG Agriculture et développement rural).

VUE D'ENSEMBLE DE L'AIDE ALLOUÉE AUX PRODUCTEURS ET DES COÛTS DIRECTS DE FERMETURE POUR CEUX-CI

États membres audités	République tchèque	Allemagne	Irlande	Grèce ¹	Espagne	France	Italie	Pologne
Nombre de sucreries fermées	3	5	1	2	7	5	14	8
(A) Nombre de quotas de sucre libérés pour les sucreries fermées (en milliers de tonnes de sucre blanc)	102	736	199	159	498	651	1 049	296

(en millions d'euros)

(B) Total de l'aide à la restructuration allouée aux producteurs - paiement rétroactif relatif aux sucreries fermées inclus	58	415	127	72	277	358	666	166
(C) Total des coûts directs de fermeture²	48	178	172	21	266	104	450	98
relatifs à la mise en non-valeur des actifs, des stock et des magasins	22	67	108	4	165	42	237	51
relatifs aux coûts sociaux (suppression d'emplois, mise à la retraite, formation, reclassement)	8	49	42	5	62	37	67	15
relatifs au démantèlement et autres coûts de fermeture	18	62	22	12	39	25	146	32
Différence entre l'aide à la restructuration et les coûts directs de fermeture (B-C)	10	237	- 45	51	11	254	216	68
Aide à la restructuration par tonne libérée, nette de coûts directs de fermeture (B-C)/A	98	322	- 226	321	22	390	206	230

¹ Les deux sucreries devraient être reconverties en unités de production de biomasse (seule l'aide au démantèlement partiel a été demandée).

² Les pertes relatives aux profits futurs n'ont pas été considérées comme étant des coûts directs de fermeture.

Source: Plans de restructuration et rapports (finals) d'exécution remis par les producteurs dans les États membres audités.

MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE À LA DIVERSIFICATION

(en euros)

États membres	Aide à la diversification allouée pour 2006-2010 ¹		
	Aide à la diversification	Aide additionnelle à la diversification	Total
(A)	(B)	(C)	(D) = (B)+(C)
Belgique	19 328 991	0	19 328 991
Bulgarie	445 738	445 738	891 475
République tchèque	11 220 772	0	11 220 772
Danemark	7 511 785	0	7 511 785
Allemagne	71 025 341	0	71 025 341
Irlande	21 818 970	21 818 970	43 637 940
Grèce	17 388 600	8 694 300	26 082 900
Espagne	46 394 042	23 197 021	69 591 063
France (métropolitaine)	64 126 854	0	64 126 854
Italie	111 018 706	55 509 353	166 528 059
Lettonie	7 282 298	7 282 298	14 564 595
Lituanie	1 947 100	0	1 947 100
Hongrie	29 955 623	22 466 717	52 422 341
Pays-Bas	11 870 109	0	11 870 109
Autriche	5 138 833	0	5 138 833
Pologne	34 412 305	0	34 412 305
Portugal (continental)	7 398 621	7 398 621	14 797 242
Roumanie	419 772	0	419 772
Slovénie	5 800 544	5 800 544	11 601 087
Slovaquie	10 829 743	5 414 871	16 244 614
Finlande	6 985 820	0	6 985 820
Suède	9 372 676	0	9 372 676
Royaume-Uni	15 477 000	0	15 477 000
TOTAL	517 170 242	158 028 432	675 198 674

¹ L'aide à la diversification comprend à la fois l'aide à la diversification proprement dite (article 6 du règlement (CE) n° 320/2006) et l'aide additionnelle à la diversification (article 7 du règlement (CE) n° 320/2006).

Source: Commission (unité C.5 de la DG Agriculture et développement rural).

ATTRIBUTION DE L'AIDE À LA DIVERSIFICATION: EXEMPLES DE LA DIVERSITÉ DES CRITÈRES APPLIQUÉS SELON LES ÉTATS MEMBRES

Les critères pour l'attribution de l'aide à la diversification sont très différents selon les États membres, par exemple:

- en [Irlande](#), l'intégralité de l'aide à la diversification a été octroyée à des cultivateurs qui avaient perdu leurs droits de livraison sans que ceux-ci aient eu besoin de prouver qu'ils avaient engagé des coûts liés à la diversification;
- en [République tchèque](#), les cultivateurs ont également perçu l'intégralité de l'aide à la diversification, mais celle-ci était limitée à une partie des coûts d'achat de nouvelles machines agricoles;
- en [Italie](#) et en [Pologne](#), l'aide à la diversification a été versée en faveur de projets de diversification mis en place par des cultivateurs et d'autres types de bénéficiaires, principalement des petites et moyennes entreprises;
- en [France](#), en [Allemagne](#) et en [Espagne](#), les autorités régionales ont affecté l'aide à la diversification à différentes mesures de type «développement rural», au bénéfice de cultivateurs, de petites et moyennes entreprises et d'autorités locales.

GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES ET ABRÉVIATIONS

ACP: États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Bioéthanol élaboré à partir de canne ou de betterave: obtenu après fermentation du jus brut (immédiatement après l'extraction de la canne à sucre ou de la betterave sucrière) ou du jus dense (résultat d'une transformation ultérieure comportant une phase de concentration, qui permet un stockage intermédiaire) et distillation; le processus de production ne permet pas la production de sucre sous forme solide. Le bioéthanol peut également être obtenu à partir d'autres cultures; il peut être utilisé en tant que carburant ou qu'additif d'un carburant.

Droits à l'importation: mécanisme de soutien du marché consistant à percevoir une taxe déterminée sur les quantités importées du marché mondial, le prix de ces produits devenant ainsi supérieur à celui de la production intérieure. Dans le cadre d'un accord commercial multilatéral signé en 1995, les droits à l'importation ont été partiellement supprimés pour les échanges mondiaux de produits agricoles, et des négociations sont en cours au niveau de l'Organisation mondiale du commerce pour poursuivre cette suppression.

Intervention (stocks publics): mécanisme de soutien du marché consistant à permettre aux producteurs de vendre un produit agricole dans un État membre (organisme d'intervention) à un prix fixé par un règlement du Conseil; ce prix d'intervention devient alors le prix minimum sur le marché intérieur. À l'origine, des quantités illimitées étaient éligibles à ce mécanisme. S'agissant du secteur du sucre, la réforme de 2006 a tout d'abord restreint ce droit à des quantités limitées soumises à des prix réduits, avant de supprimer le mécanisme.

Inuline et sirop d'inuline: l'inuline est une fibre (constituée d'une chaîne de molécules de fructose) présente dans un certain nombre de plantes. L'inuline est extraite de la racine de chicorée. L'hydrolyse de l'inuline permet d'obtenir du fructose et le résultat de ce processus, un édulcorant dénommé sirop d'inuline, est régi par l'OCM du sucre de l'UE. Son quota de production pour 2006 était d'environ 321 000 tonnes (soit 1,5 % de part de marché). *NB:* l'inuline n'est pas liée à l'insuline, hormone participant à la régulation de la glycémie.

Isoglucose: également dénommé sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF), c'est un édulcorant obtenu par transformation du glucose, dont une partie est convertie en fructose afin d'obtenir un sirop similaire à celui résultant de l'hydrolyse du sucre (par laquelle le saccharose est transformé en glucose et en fructose); les qualités types d'isoglucose contiennent respectivement 42 % et 55 % de fructose. Le glucose utilisé à cet effet est également un édulcorant utilisé à des fins spécifiques dans l'industrie alimentaire; il résulte de la transformation de l'amidon, qui est normalement extrait du maïs, mais l'industrie de l'amidon peut également utiliser du blé ou des pommes de terre. Concurrent du sucre pour d'importants débouchés comme les boissons non alcoolisées, l'isoglucose est régi par l'OCM du sucre de l'UE: son quota de production après réforme était d'environ 508 000 tonnes (soit une part de marché inférieure à 3 % dans l'EU-25).

OCM: organisation commune de marché.

ORD de l'OMC: Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce.

PAC: politique agricole commune.

Paiements directs: paiements octroyés directement aux agriculteurs dans le cadre de l'un des régimes de soutien des revenus (tel le régime de paiement unique visé à l'annexe I du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil). Ces paiements peuvent être couplés (c'est-à-dire liés à une production spécifique) ou découplés, sur la base de droits fondés sur les recettes pendant les périodes historiques de référence.

PMA: pays les moins avancés.

Prix de référence pour le sucre: pour le sucre brut et le sucre blanc, les prix de référence ont été établis par le règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil. Il ne s'agit pas d'une garantie des prix aux producteurs; toutefois, certaines mesures particulières de soutien du marché peuvent être déclenchées par la Commission lorsque la différence entre les prix réels du marché et les prix de référence dépasse un certain pourcentage.

Prix minimal pour la betterave: le règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil établit un prix minimal pour la betterave et oblige les producteurs de sucre à payer aux cultivateurs de betteraves un prix non inférieur au prix pour les betteraves sucrières de qualité standard destinées à la fabrication de sucre sous quota; ce prix est fondé sur le prix de référence du sucre. Ce mécanisme vise à garantir que le soutien du marché pour le sucre profite aux exploitants agricoles.

Quotas (quotas de production): mécanisme de soutien du marché visant essentiellement à éviter les excédents en attribuant à chaque producteur une part de marché limitée. Une production supérieure aux quotas peut faire l'objet de sanctions ou d'un stockage obligatoire, ou encore être soumise à des conditions spécifiques d'utilisation (par exemple d'exportation non subventionnée, comme dans le secteur du sucre). Dans le secteur du sucre, les quotas peuvent être transférés entre producteurs établis dans le même État membre (dans certaines limites), mais ne peuvent pas l'être entre producteurs situés dans des États membres différents.

Quotas A et B et sucre C: ces appellations font référence au régime des quotas dans le secteur du sucre avant la réforme de 2006: les quotas «A» correspondaient en gros aux besoins de consommation de la Communauté européenne et les quotas «B» (un pourcentage fixe des quotas A) aux quantités susceptibles d'être exportées en bénéficiant de restitutions à l'exportation. Les quotas B étaient soumis à d'importantes cotisations à la production pour financer le coût des restitutions à l'exportation, tandis que les quotas A étaient soumis à des cotisations nettement inférieures. La production hors quota, le «sucre C», était constituée de sucre produit au-delà du total cumulé des quotas A et B et était exportée sans bénéficier de restitutions.

Restitutions à l'exportation: mécanisme de soutien du marché consistant à permettre aux producteurs ou aux opérateurs d'exporter des produits agricoles disponibles à des prix plus élevés que les prix de vente pratiqués sur le marché mondial, par le paiement d'une subvention qui compense l'écart entre les prix du marché intérieur communautaire et les prix à l'exportation pour chaque opération d'exportation.

RPU: régime de paiement unique.

Soutien du marché: mesure consistant à maintenir le prix du marché intérieur pour les produits agricoles à un niveau supérieur à celui qui serait engendré par les forces du marché mondial (différemment des aides directes aux revenus). À cette fin, des mesures telles que les droits à l'importation, les restitutions à l'exportation et l'intervention avec stockage public ont été utilisées. Dans le cadre des précédentes réformes de la PAC et de la réforme du sucre de 2006, le niveau du soutien du marché a été abaissé et compensé par des aides octroyées aux exploitants agricoles, comme celles relevant du régime de paiement unique.

Sucre de betterave et de canne: sucre fabriqué à partir de betterave ou de canne à sucre. La canne (un type de roseau) est normalement cultivée dans des régions tropicales et la betterave (une racine) pousse traditionnellement dans les régions tempérées, bien qu'un intérêt croissant soit manifesté à l'égard du développement de la betterave sucrière tropicale. Les rendements de sucre maximum par hectare potentiellement plus élevés pour la canne peuvent être partiellement compensés par le cycle de production plus court de la betterave. Actuellement, 80 % de la production mondiale de sucre sont extraits de la canne.

Sucre, brut et blanc: le sucre blanc est défini comme du sucre ayant une teneur en saccharose (la molécule chimiquement pure qui compose le sucre) d'au moins 99,5 %; la qualité standard du sucre brut contient 96 % de saccharose, bien que ce taux soit généralement plus élevé, et sa couleur va du beige clair au brun moyen. Le sucre brut est généralement produit à partir de sucre de canne, tandis que le sucre blanc est obtenu soit directement à partir de la transformation de la betterave sucrière ou de la canne à sucre, soit à partir d'une autre transformation (raffinage) du sucre brut. Le sucre blanc est la forme la plus couramment consommée, mais des quantités relativement modestes de sucre brut sont également utilisées (principalement pour la couleur ou pour la saveur du sucre de canne).

Sucre C: voir «Quotas A et B et sucre C».

Tout sauf les armes (TSA): initiative unilatérale du Conseil adoptée en tant que règlement (CE) n° 416/2001; elle accorde l'accès exempt de droits et hors quotas au marché européen pour tous les produits, à l'exception des armes et des munitions, originaires des pays les moins avancés (PMA: catégorie de pays établie par les Nations unies sur la base d'indicateurs de développement spécifiques); elle s'inscrit dans le cadre d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées. Cette initiative a été présentée comme une extension à tous les secteurs d'une préférence déjà existante dans la plupart des domaines liés au commerce avec les pays les moins avancés: par conséquent, aucune incidence importante n'étant attendue pour l'UE, sauf en ce qui concerne les bananes, le riz et le sucre, la mise en œuvre complète a été retardée pour ces produits pendant une période transitoire s'achevant en 2006 pour les bananes et en 2009 pour le riz et le sucre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I, II, III.

La réforme de 2006 du marché du sucre de l'UE a permis de mener à bien la restructuration du secteur, en le dotant d'un cadre politique à long terme et en améliorant considérablement sa compétitivité. Les producteurs de sucre de l'UE opèrent actuellement dans un environnement où les prix institutionnels ont été réduits de 36 % et où la production est davantage concentrée dans les régions à haute rentabilité.

La réforme avait pour but essentiel de réduire considérablement les prix institutionnels et de créer un fonds de restructuration temporaire destiné à dédommager les opérateurs qui renonçaient à leurs quotas de production et tendant à compenser les possibles impacts sociaux et environnementaux négatifs de la réforme. Ces mesures ont incité les producteurs de sucre les moins compétitifs à renoncer à leurs quotas. En outre, afin de renforcer encore plus la compétitivité du secteur sucrier de l'UE, des quotas additionnels ont été mis à la disposition d'opérateurs de l'UE en échange d'un montant forfaitaire.

La réforme a été budgétairement neutre pour ce qui est des dépenses agricoles. Les besoins d'ajustement dans les pays ACP signataires du protocole sur le sucre ont été explicitement reconnus par la proposition de la Commission et pris en compte dans un programme d'aide spécifique adopté par le Conseil et le Parlement dans le cadre de la réforme.

La réforme du sucre doit être considérée dans le contexte de l'initiative «Tout sauf les armes» (TSA), prise par l'UE en 2001, et de la décision de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur le régime du sucre de l'UE, prise en 2005. L'initiative TSA accordait aux pays les moins avancés (PMA) un accès libre de droits au marché de l'UE, y compris pour le sucre. La décision de l'OMC a imposé une réduction des exportations de sucre subventionnées de l'UE. L'Union a réagi en diminuant ses quotas de production de sucre pour garder le marché en équilibre. Par conséquent, certains événements décrits par la Cour (comme la réduction des quotas de production) sont en définitive plutôt une conséquence des deux changements précités de l'environnement politique au sens large. D'autres (par exemple, la concentration et la fermeture d'installations de production) peuvent être imputés au moins en partie à des tendances à plus long terme.

V.

Il est évident que la réforme a permis d'améliorer globalement la compétitivité du secteur sucrier de l'UE, et la Commission considère que cet objectif a été pleinement atteint.

La réforme reposait sur un système volontaire d'abandon des quotas, soutenu notamment par un fonds de restructuration temporaire. La décision d'abandonner ou de continuer la production était laissée aux entreprises sucrières, compte tenu du fait qu'à l'avenir, elles devraient garantir leur rentabilité à long terme dans un contexte de prix institutionnels nettement plus faibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le fait que la réforme offrait à la fois la possibilité de renoncer aux quotas et celle d'obtenir des quotas additionnels répondait précisément à l'objectif de réduire la taille du secteur sucrier de l'UE, mais aussi de le rendre plus compétitif.

Comme le tableau I de la Commission le montre, la renonciation aux quotas a été plus prononcée dans les États membres présentant un faible niveau de rentabilité combinée, tandis que 93 % des nouveaux quotas ont été attribués aux États membres affichant une rentabilité combinée élevée. À l'issue de ce processus, les États membres à rentabilité élevée détiennent 78 % des quotas de l'UE (68 % avant la réforme), tandis que les États membres à faible rentabilité n'en détiennent plus que 5 % (12 % auparavant).

VI.

La Commission se félicite de voir la Cour reconnaître que l'objectif de stabilisation du marché sucrier et des prix du sucre poursuivi par la réforme a été atteint.

La plus forte dépendance aux importations de sucre résulte des politiques de l'UE dans le domaine du commerce et du développement, et en particulier de l'initiative «Tout sauf les armes», qui a accordé un accès illimité au marché de l'UE aux importations des pays les moins avancés, dont certains ont un important potentiel d'exportation de sucre.

En outre, le régime du sucre comprend les instruments nécessaires pour faire face à une situation hypothétique de sous-approvisionnement du marché de l'UE, principalement en transformant le sucre hors quota disponible en sucre de quota.

La Commission lancera prochainement une étude sur la transmission des prix dans le secteur sucrier afin d'éclairer cette question.

VII.

Conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux États membres de faire face aux conséquences des fermetures d'usine (ou des réductions de la production), notamment en prenant les mesures de diversification nécessaires. Néanmoins, afin de garantir la mise en œuvre de ces mesures en temps utile et d'éviter les retards inutiles, la législation de l'UE prévoit des délais précis d'exécution et de paiement, que les États membres sont tenus de respecter.

La réforme engendre un environnement commercial plus concurrentiel pour les raffineurs traditionnels, qui doivent adapter leurs activités pour rester compétitifs dans ce contexte nouveau. Cette aide transitoire, qui ne faisait pas partie de la proposition initiale de la Commission, a pour but de permettre à ces entreprises de prendre les mesures nécessaires pour améliorer leur compétitivité.

VIII.

En ce qui concerne la réforme du régime du sucre, tous les changements introduits dans l'organisation commune des marchés (OCM) du sucre doivent être pris en compte, à savoir l'abandon de mesures telles que la fixation de prix garantis élevés pour la betterave sucrière et les restitutions à la production et à l'exportation et le passage à un système basé principalement sur les aides directes aux agriculteurs. En ce sens, le régime du sucre se voulait budgétairement neutre pour ce qui est des dépenses agricoles (voir aussi l'observation de la Cour au point 89). La Commission considère que cet objectif a été atteint.

Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 320/2006 du Conseil, le reliquat du fonds de restructuration du sucre sera affecté au FEAGA après le financement des mesures au titre de ce fonds.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les mesures d'accompagnement pour les pays ACP résultent de l'engagement général de l'UE, pris dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-UE, à aider les pays ACP à réduire la pauvreté et à se développer durablement. Pendant le processus qui a mené à la réforme du régime du sucre, la Commission s'était engagée à soutenir les besoins d'ajustement des pays privilégiés signataires du protocole sur le sucre et a analysé les conséquences de cette réforme pour les pays ACP. La nécessité de prendre ces mesures d'accompagnement en faveur des pays ACP avait été anticipée correctement, et elles ne concernent pas la rubrique «Agriculture» du budget.

IX. Premier alinéa

La Commission veille toujours avec grand soin à ce que les instruments et mesures soient conçus de manière à assurer une cohérence globale et soient fondés sur une évaluation technique approfondie des besoins et sur des critères objectifs et non discriminatoires. Cette approche a également été appliquée dans le cas de la réforme du marché du sucre.

IX. Deuxième alinéa

Lorsqu'elle élaborera sa proposition de règles applicables au sucre après la campagne de commercialisation 2014-2015, la Commission, s'appuyant sur les expériences passées, examinera toute une série d'options.

IX. Troisième alinéa

La Commission est d'avis que le nouvel équilibre du marché du sucre qui émerge de la réforme, y compris le niveau d'autosuffisance de l'UE, est conforme aux dispositions du traité, qui n'imposent pas que l'UE soit autosuffisante pour chaque produit agricole. En outre, le régime du sucre comprend les outils nécessaires pour faire face à des situations de sous-alimentation du marché, principalement par la conversion du sucre hors quota disponible en sucre de quota.

IX. Quatrième alinéa

La Commission lancera prochainement une étude sur la transmission des prix dans le secteur sucrier afin d'éclairer cette question.

IX. Cinquième alinéa

Conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux États membres, qui sont mieux à même de prendre les décisions nécessaires à la lumière des facteurs spécifiques propres à chaque cas, de mettre en œuvre les mesures de diversification et de veiller au respect des obligations en matière environnementale.

INTRODUCTION

4.

Le bon fonctionnement d'un régime du sucre basé sur des quotas nécessite aussi des quotas pour l'isoglucose et le sirop d'inuline, puisque, comme la Cour le fait remarquer à juste titre, ces deux produits sont des substituts potentiels du sucre. Des quotas ont été instaurés à une époque où la production de ces édulcorants de substitution dans la Communauté atteignait un volume qui risquait de perturber le fonctionnement normal du régime du sucre. Les niveaux de quotas fixés alors correspondaient au volume de production de cette époque.

5.

La Commission tient à préciser qu'à la lumière de la décision de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les exportations de sucre blanc ne sont soumises à aucune limite quantitative absolue.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le groupe spécial de l'OMC et l'Organe d'appel ont recommandé à l'Organe de règlement des différends (ORD) de demander à la Communauté européenne (CE) de mettre son régime du sucre, dans la mesure où il apparaît incompatible avec l'*accord sur l'agriculture* de l'OMC, en conformité avec les obligations qui lui incombent en vertu de cet accord.

En ce qui concerne l'étendue de l'incompatibilité, l'Organe d'appel de l'OMC confirme, dans son rapport du 28 avril 2005, les conclusions du groupe spécial selon lesquelles:

- la note de bas de page 1 de la liste CE concernant les importations préférentielles en provenance de certains pays ACP et de l'Inde n'avait pas pour effet juridique d'étendre ou de modifier d'une autre façon les niveaux d'engagement quantitatif des Communautés européennes figurant dans cette liste;
- d'après les éléments de preuve, suffisants à première vue, fournis par les plaignants (l'Australie, le Brésil et la Thaïlande), les producteurs/exportateurs de sucre C (c'est-à-dire, hors quota) excédant les niveaux d'engagement de la CE bénéficiaient de «paiements» sur les exportations i) par la vente de betteraves C aux producteurs de sucre C à un prix inférieur à leurs coûts totaux de production, et ii) sous la forme de transferts de moyens financiers par le subventionnement croisé résultant du fonctionnement du régime du sucre de la CE, au sens de l'article 9, paragraphe 1, point c), de l'*accord sur l'agriculture* de l'OMC (faisant dès lors l'objet d'engagements de réduction des subventions aux exportations);
- la CE n'avait pas démontré que ses exportations de sucre C et de sucre (ou équivalent sucre) des pays ACP et de l'Inde dépassant le niveau d'engagement des Communautés européennes n'étaient pas subventionnées.

En conséquence, l'UE peut autoriser les exportations de sucre hors quota excédant ses engagements pris dans le cadre de l'OMC, à condition de pouvoir démontrer que ces exportations ne sont pas subventionnées.

Encadré 1

Voir réponse au point 5.

7.

La Commission tient à souligner d'emblée que ce n'est pas l'ensemble des exportations de sucre de l'UE, mais uniquement les exportations subventionnées qui doivent être maintenues dans les limites imposées par la décision de l'OMC. Par conséquent, le sucre de quota et l'isoglucose de quota et hors quota ne sont pas soumis à cette limite, dans la mesure où aucune restitution n'est octroyée.

9.

Les objectifs de la réforme sont directement liés à ceux de la PAC, qui sont inscrits dans les traités. En outre, l'existence d'objectifs partiellement contradictoires ne constitue pas un défaut de la réforme, mais est plutôt la conséquence de sa large portée. Les différents objectifs de la réforme sont le reflet des différents aspects du marché du sucre, et ils doivent être mis en balance les uns avec les autres.

10. d)

Un niveau plus faible d'abandon des quotas pendant la deuxième année a entraîné une situation d'offre excédentaire sur le marché intérieur, à laquelle la Commission a réagi en prenant deux séries de mesures: d'une part, elle a étendu les restitutions aux exportations à la campagne de commercialisation 2007-2008 et, d'autre part, elle a fixé un pourcentage de retrait de 13,5 % [règlement (CE) n° 290/2007 de la Commission] afin de préserver l'équilibre structurel du marché.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10. e)

Comme la réforme impliquait une diminution des prix des betteraves, elle a eu des conséquences directes sur le revenu des cultivateurs, ce qui justifie les compensations. Pour les céréaliculteurs, l'isoglucose ne constitue qu'un débouché marginal des céréales, dont le prix dépend beaucoup plus d'autres variables. La réforme n'a pas eu d'effet notable sur le revenu des céréaliculteurs et, par conséquent, aucune compensation n'aurait été justifiée.

OBSERVATIONS

21.

Afin d'assurer une restructuration efficace et sans heurts, la Commission a opté pour un modèle de réforme basé sur les décisions volontaires des producteurs de sucre. Ce choix a prouvé son efficacité en réalisant les objectifs de la réforme. Une approche basée sur le ciblage de régions spécifiques ou de producteurs particuliers se serait heurtée non seulement à la vive opposition de certains États membres et des opérateurs affectés par les baisses de quotas, mais aussi à de grandes difficultés pratiques dès lors qu'il aurait fallu désigner les opérateurs devant cesser leurs activités et ceux pouvant les maintenir.

22.

La réforme avait pour principal objectif de parvenir à un nouvel équilibre du secteur sucrier de l'UE dans un contexte caractérisé par une plus grande ouverture du marché intérieur aux importations de pays tiers. Pour atteindre cet objectif, une réduction des quotas était nécessaire. Les entreprises subsistantes devaient pouvoir opérer dans un marché où les prix institutionnels étaient nettement moins élevés.

23.

Pour des raisons d'efficacité et de transparence, la Commission a opté pour un modèle de réforme dans lequel la décision finale de conserver, de réduire ou d'abandonner la production serait prise par chaque entreprise sucrière, dans la perspective de prix nettement plus faibles à l'avenir. De plus, une incitation financière était prévue pour les entreprises qui décidaient de renoncer à leurs quotas. Ce modèle ne nécessite pas une analyse de la rentabilité actuelle et des perspectives de chaque producteur de sucre de l'UE. Par conséquent, la Commission n'a pas jugé nécessaire de collecter ce genre de données sur la productivité et l'efficacité pour le modèle choisi. En outre, cette analyse porterait sur des données confidentielles d'entreprises privées, et les comparaisons effectuées entre les entreprises sur cette base auraient pu prêter à controverse.

Les gains de compétitivité de l'industrie sucrière de l'UE après la réforme sont incontestables puisque les opérateurs doivent désormais maintenir leur rentabilité dans un contexte de prix institutionnels nettement plus faibles.

24.

La Commission a toujours utilisé les meilleures données disponibles pour évaluer la rentabilité du secteur sucrier dans chaque État membre. Pour assurer la fiabilité des résultats, ces analyses doivent reposer sur des tendances sous-jacentes consolidées sur une période de temps significative. Les résultats actuels de la réforme ont confirmé dans une très large mesure la validité de ces estimations.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'évaluation d'impact originale SEC(2003) 1022 reposait sur les données du document intitulé «*Study to assess the impact of future options for the future reform of the sugar CMO*», (Évaluation de l'impact des futures options pour la future réforme de l'OCM du sucre) rédigé par LMC pour le compte du CEFS (2003), qui a amplement confirmé les conclusions antérieures auxquelles la Commission était parvenue.

La mise à jour de l'évaluation d'impact SEC (2005) 808 s'appuyait sur une série de sources, notamment diverses études commandées soit par des organisations sectorielles (notamment le Comité européen des fabricants de sucre, la Confédération générale des betteraviers) soit par des États membres, ainsi que sur des contributions de milieux universitaires.

Par conséquent, les données du tableau 2 de l'évaluation d'impact actualisée sont les dernières données adéquates disponibles pour estimer la rentabilité de l'ensemble du secteur sucrier dans chaque État membre.

25.

Voir la réponse au point 23 pour les caractéristiques du modèle de réforme retenu par la Commission.

Comme le tableau 1 de la Commission le montre, la part de quotas détenus par les États membres à haute rentabilité est passée de 68 à 78 % après la réforme, tandis que celle des États membres à faible rentabilité a chuté de 12 à 5 %. Les gains de compétitivité globale du secteur sucrier de l'UE sont évidents.

26.

La réforme se justifiait par la nécessité d'obtenir l'abandon volontaire de 6 millions de tonnes de production sous quota pour la campagne 2009-2010, pour laquelle un plan de restructuration quadriennal a été établi. Si le résultat de la première année (1,47 million de tonnes abandonnées) était conforme à cet objectif, ce fut moins le cas de la deuxième année (0,71 million de tonnes), ce qui a poussé la Commission à procéder aux ajustements nécessaires. Le règlement (CE) n° 1261/2007 du Conseil a ainsi été adopté en octobre 2007.

Les instruments encourageant l'abandon de quotas pendant les deux premières années de la réforme ne se sont avérés intéressants que pour les transformateurs les moins compétitifs. Le volume de quotas abandonnés n'était pas suffisant pour permettre au secteur de trouver un nouvel équilibre. Comme la Cour l'explique avec raison et de manière plus détaillée au point 27, l'obstacle majeur, pour l'industrie, ne résidait pas dans l'absence d'incitants financiers, mais plutôt dans les incertitudes liées à la part de l'aide à réserver aux cultivateurs et aux sous-traitants.

28.

L'aide couplée aux cultivateurs pour une période transitoire de cinq ans doit être évaluée dans le contexte politique de la réforme du secteur du sucre, qui devait aussi être soutenue par les États membres auxquels elle allait faire perdre des capacités de production sucrière. La réforme du sucre doit être évaluée au regard de ses résultats finaux, au terme de la période transitoire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

29.

L'ampleur totale des abandons de quotas estimée par la Commission ne repose pas sur l'analyse de la rentabilité de chaque entreprise mais résulte des nouvelles conditions macroéconomiques prévalant dans le secteur sucrier de l'UE, à savoir la décision du groupe spécial de l'OMC et un accès plus large au marché accordé à certains exportateurs de sucre.

Comme la Commission partage dans une large mesure la position de la Cour selon laquelle la rentabilité des producteurs de sucre peut varier au sein d'une même région, elle a choisi un modèle de réforme en vertu duquel les décisions finales seraient prises par chaque entreprise sucrière. Dans ce contexte, la réforme n'avait pas pour objectif de réaliser le nouvel équilibre du marché uniquement par une cessation totale de la production dans les États membres où la rentabilité était la moins forte, mais de mettre en place les conditions et les incitants qui permettraient au secteur de procéder aux réductions de production nécessaires.

30.

La décision d'arrêter la production de sucre a été prise par chaque entreprise sucrière. Les producteurs de sucre les plus efficaces sont certainement plus à même de poursuivre leurs activités dans un contexte de prix plus faibles. Comme la Cour le fait judicieusement remarquer à d'autres endroits de son rapport, la rentabilité combinée de la production sucrière ne dépend pas uniquement des performances économiques des installations de transformation, mais aussi de la compétitivité des cultivateurs. Pour que la production de sucre soit commercialement durable, ces deux aspects doivent aller de pair.

32. c)

L'introduction d'une réduction obligatoire non indemnisée des quotas en 2010 au cas où l'objectif n'aurait pas été atteint par les abandons volontaires s'est avérée utile pour susciter une large participation dès la troisième année de la réforme.

34.

Ainsi que la Cour l'explique au point 27, le degré d'incertitude lié au montant réel de l'aide destinée au transformateur de sucre a été un élément essentiel qui a empêché un recours plus grand au fonds de restructuration pendant la deuxième année. La Commission souhaite en outre souligner que le montant total de l'aide n'a pas été augmenté pendant la deuxième phase de la réforme, au cours de laquelle l'objectif fixé pour les abandons totaux de quotas a néanmoins été atteint.

35.

La décision de renoncer aux quotas a été prise volontairement par les entreprises sur la base de leur propre évaluation de la situation actuelle et des perspectives. Tous les opérateurs de l'UE ont été confrontés au même choix dans les mêmes conditions, et chacun a pris la décision qu'il considérait la plus appropriée.

36.

Le but était de parvenir à une augmentation globale de la productivité du secteur sucrier de l'UE après la réforme, et cet objectif a été atteint.

Le régime étant volontaire, tous les producteurs de sucre de l'UE avaient accès au régime de restructuration. Les décisions finales ont été prises par chaque entreprise, compte tenu de sa rentabilité probable dans le nouvel environnement commercial.

Voir aussi les chiffres présentés au point 25 de la réponse de la Commission.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

37.

La compétitivité des entreprises ne dépend pas seulement de l'État membre où elles opèrent, mais aussi de leur taille, des performances de leurs installations de transformation, de leur gestion et de bon nombre d'autres facteurs. Comme la Cour l'explique à juste titre, les écarts de rentabilité entre les entreprises établies dans le même État membre peuvent être importants.

Les quotas totaux attribués, avant la réforme, aux États membres à rentabilité élevée étaient bien plus importants que ceux octroyés aux États membres à faible rentabilité. Ainsi qu'il ressort de l'annexe III, les quotas disponibles dans les États membres à faible rentabilité après la réforme s'élèvent à 31 % des quotas qu'ils détenaient avant celle-ci. Dans le cas des États membres à rentabilité élevée, ce chiffre est de 81 %.

38.

La Commission est d'avis que les objectifs de la réforme ont été pleinement atteints et reste persuadée que les producteurs sont les mieux à même de prendre des décisions basées sur leur évaluation de leur compétitivité future.

39-40.

La Commission considère que les mécanismes ne sont pas incompatibles étant donné que le fait d'offrir la possibilité de quotas additionnels en même temps que des mesures incitant à abandonner des quotas avec l'aide du fonds de restructuration visait précisément à soutenir l'objectif mentionné par la Cour, à savoir favoriser de nouveaux gains de productivité pour les entreprises déjà compétitives en renforçant leurs capacités de transformation.

40. Deuxième alinéa

Alors que les transformateurs de sucre allaient bénéficier d'une baisse du prix des betteraves après la réforme, le prix du maïs et d'autres matières premières utilisées pour transformer l'isoglucose resterait inchangé. Afin de garantir que les transformateurs d'isoglucose puissent conserver leur compétitivité relative, des quotas additionnels ont été attribués gratuitement de manière à ce qu'ils puissent profiter d'économies d'échelle.

41.

L'application combinée des deux mesures a eu pour effet de faciliter la concentration de la production sucrière dans les entreprises ayant les meilleures chances de rester compétitives au fil des ans et, de ce fait, de parvenir à une augmentation globale de la compétitivité du secteur sucrier de l'UE.

42.

La réforme avait pour objectif de réaliser l'ajustement nécessaire du secteur sucrier de l'UE efficacement et en douceur. Elle a nécessité un fonds de restructuration pour les entreprises qui renonçaient aux quotas et des outils d'ajustement flexibles pour celles qui décidaient de poursuivre leurs activités. Les entreprises sucrières de l'UE ont été invitées à prendre une série de décisions, en se fondant sur leur propre analyse des perspectives du marché. Dans cet environnement économique complexe, certaines sociétés ont décidé d'acheter d'abord des quotas, puis d'en abandonner par la suite.

La Commission est d'avis que cette flexibilité accrue des opérateurs s'est traduite par un ajustement plus efficace du secteur sucrier de l'UE, tout en réservant le même traitement à tous les opérateurs.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comme la Cour le fait remarquer à juste titre, le montant prélevé pour les achats de quotas et celui octroyé pour les abandons de quotas étaient équivalents.

Quant aux conséquences financières négatives alléguées, la Commission renvoie à sa réponse exposée au point 43.

43.

Alors que les transformateurs de sucre allaient bénéficier d'une baisse du prix des betteraves après la réforme, le prix du maïs et d'autres matières premières utilisées pour transformer l'isoglucose resterait inchangé. Comme la chute des prix du sucre entraîne une diminution du prix de l'isoglucose, la réforme aurait entraîné une réduction des bénéfices des producteurs d'isoglucose.

Afin de veiller à ce que les transformateurs d'isoglucose puissent conserver leur compétitivité relative et garantir ainsi des conditions de concurrence équitables entre les producteurs de sucre et les producteurs d'isoglucose, une augmentation des quotas d'isoglucose a été accordée de manière à ce que lesdits transformateurs puissent profiter d'économies d'échelle.

La Commission tient à souligner que, comme c'est le cas pour les quotas de sucre, les entreprises productrices d'isoglucose qui renonçaient à leurs quotas et sollicitaient l'intervention du fonds de restructuration devaient soumettre un plan de restructuration et prouver que celui-ci avait été mis en œuvre correctement.

44.

La réforme visait à améliorer dans l'ensemble la compétitivité globale du secteur, y compris celle des cultivateurs, grâce à une baisse du prix minimal des betteraves. Ainsi que la Cour le souligne dans son annexe VI, certains États membres ont décidé de concentrer les aides à la diversification principalement sur les betteraviers.

45.

Les résultats de la réforme montrent, d'une part, que les betteraviers de l'UE ont fait preuve d'une plus grande capacité d'adaptation que les estimations initiales ne le laissent penser et, d'autre part, que la culture de la betterave sucrière se maintient dans de vastes régions des États membres cités au tableau 2.

46-47.

De par sa nature, la production de sucre nécessite des installations industrielles lourdes. Elle ne peut rester compétitive que si la production et la transformation des betteraves sont compétitives. Nonobstant les cas évoqués par la Cour, il est également possible que des installations industrielles performantes aient été contraintes à la fermeture en raison de la compétitivité limitée de la culture betteravière dans leur région. Il semble que ce soit le cas de la sucrerie mentionnée par la Cour au point 30.

50.

Les observations de la Cour se rapportent à la base juridique telle qu'adoptée par le Conseil, que la Commission est tenue d'appliquer.

51.

La réforme a contribué à réduire l'écart des prix entre le marché intérieur de l'UE et le marché mondial. Le secteur sucrier de l'UE est désormais davantage orienté sur le marché et plus compétitif qu'il ne l'était avant la réforme.

54.

La Commission se félicite de voir la Cour reconnaître que le marché du sucre de l'UE est stable depuis le début de la réforme.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

55.

Le niveau réel d'importations de ces pays dépend de l'attrait relatif de l'UE par comparaison avec le marché mondial. Par conséquent, un des objectifs réalisés par la réforme a consisté à réduire cet écart des prix.

56.

La dépendance plus grande aux importations ne résulte pas de la réforme du sucre mais des politiques de l'UE visant à stimuler le rôle du sucre en tant que moteur de l'activité économique dans les pays les moins développés disposant d'un bon potentiel de production.

57.

La Commission est d'avis que le nouvel équilibre du marché réalisé par la réforme du secteur peut être maintenu dans un avenir proche. L'évolution du marché semble le confirmer.

58.

Le fait que l'UE est devenue plus dépendante des importations est la conséquence logique de l'ouverture de son marché aux pays tiers. Quoi qu'il en soit, ce niveau de dépendance aux importations aurait été beaucoup plus élevé si les prix actuels du sucre dans l'UE étaient restés au niveau élevé prévalant avant la réforme.

Dans l'ensemble, le niveau d'auto-provisionnement dans le cadre des quotas maintenus après la réforme (environ 85 %) peut être considéré comme satisfaisant. La Commission tient à souligner que le régime comprend les instruments nécessaires pour faire face à des situations hypothétiques de sous-provisionnement du marché de l'UE, principalement en transformant le sucre hors quota disponible en sucre de quota.

59. b)

La dépendance plus grande aux importations est essentiellement déterminée par l'écart entre les prix du sucre au niveau mondial, d'une part, et au niveau de l'UE, d'autre part. La réforme a joué un rôle clé dans la réduction de cet écart et a dès lors contribué à maintenir, dans l'UE, un secteur sucrier robuste, mais réduit.

60.

En améliorant considérablement la compétitivité globale de la production de l'UE, la Commission est d'avis qu'après la réforme, le secteur sucrier de l'UE sera mieux armé pour résister aux délocalisations.

61.

Comme la Cour l'explique avec raison, pour recevoir une aide à la restructuration, l'opérateur doit présenter un plan de restructuration contenant des mesures détaillées et concrètes dont la mise en œuvre est contrôlée par les autorités nationales. Seules les entreprises ayant mis en œuvre ces mesures avec succès peuvent prétendre aux paiements.

Le fait que des groupes de producteurs de sucre de l'UE importent également du sucre dans l'UE n'est pas nouveau. En outre, dans un nouveau contexte où l'UE est censée augmenter ses importations de sucre, la conversion de certaines installations de production en raffineries permettrait de maintenir dans l'UE une partie de la transformation de ce sucre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

62.

La Commission se félicite de voir la Cour reconnaître que l'objectif de la réduction du prix du sucre, poursuivi par la réforme, a été atteint.

63.

La Commission lancera prochainement une étude sur la transmission des prix dans le secteur sucrier afin d'éclairer cette question.

Par ailleurs, dans le cadre de l'évaluation périodique de ses politiques, la Commission lancera une évaluation ex post des mesures de la PAC appliquées au secteur sucrier. L'évaluation examinera l'incidence des mesures de la PAC appliquées à la chaîne d'approvisionnement du sucre, y compris le secteur agricole et les producteurs et raffineurs de sucre, depuis l'adoption de la réforme en 2006. Les travaux d'évaluation devraient débuter au quatrième trimestre de 2010. Les résultats peuvent être attendus pour la fin 2011.

64.

Il n'est pas surprenant qu'une réforme réduisant la taille globale du secteur tout en imposant aux entreprises subsistantes d'augmenter considérablement leur compétitivité entraîne un certain degré de concentration industrielle.

69.

L'isoglucose est produit à partir de céréales (principalement le maïs et le blé) et, contrairement au secteur de la betterave sucrière, il n'y a pas de contrats spécifiques de livraison interprofessionnelle entre les cultivateurs et les transformateurs. Il n'aurait donc pas été justifié de réserver une partie des aides aux cultivateurs.

72.

Comme la Cour le reconnaît au point 13, et conformément au principe de subsidiarité, la mise en œuvre des aides à la restructuration relève de la responsabilité des États membres, qui sont les mieux à même de comprendre les circonstances particulières de chaque situation.

Par ailleurs, la Commission tient à souligner que le paiement des aides à la restructuration est subordonné à la mise en œuvre d'un plan contenant une description détaillée d'actions concrètes, que l'opérateur présente à l'État membre concerné. Il va sans dire que ces plans doivent être conformes aux règles de l'UE de même qu'aux règles nationales, qui sont parfois considérablement différentes d'un État membre à l'autre.

73.

Les autorités des États membres doivent s'assurer que les obligations sociales sont respectées conformément aux plans sociaux. Les audits par apurement des comptes permettent notamment de vérifier si les États membres effectuent bien ces contrôles.

Les plans sociaux sont, en règle générale, élaborés d'un commun accord entre le producteur et les travailleurs ou les syndicats. Le respect des obligations - formation, reclassement, compensation, etc. - sera également surveillé par les parties concernées.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Par ailleurs, la Commission anime le «comité de dialogue social sectoriel pour l'industrie du sucre», qui réunit des représentants des syndicats et des industries sucrières. Ce comité a ainsi adopté un code de conduite sur la responsabilité sociale des entreprises dans l'industrie sucrière européenne, qui a été largement appliqué dans le contexte de la réforme.

En outre, les conséquences sociales de la réforme seront prises en compte lors de l'évaluation des mesures de la PAC appliquées au secteur du sucre. Les travaux d'évaluation devraient débiter au quatrième trimestre de 2010. Les résultats peuvent être attendus pour la fin 2011.

74.

Deux raisons expliquent le prolongement du délai accordé aux producteurs pour respecter leurs obligations environnementales: d'une part, le délai initial avait été fixé en 2006 et l'échéancier devait être mis à jour pour tenir compte des modifications importantes des programmes nationaux de restructuration, qui ont commencé en 2008; d'autre part, les conséquences de la crise financière mondiale sur les économies de certains États membres ont justifié l'opportunité de cette modification.

75.

L'isoglucose est produit à partir de céréales (principalement le maïs et le blé) et, contrairement au secteur de la betterave sucrière, il n'y a pas de contrats spécifiques de livraison interprofessionnelle entre les cultivateurs et les transformateurs. Il n'aurait donc pas été justifié de réserver une partie des aides aux cultivateurs de céréales, étant donné que le prix des céréales n'était pas affecté par cette réforme.

76-77.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 73.

La Commission souhaite également souligner que la diminution du nombre de sucreries est un processus en cours depuis de nombreuses années et qui a commencé bien avant la réforme du sucre, alors que chaque unité de production augmentait sa capacité de transformation. Ainsi, entre 2000 et 2006, 67 usines ont fermé dans l'UE.

Le fonds de restructuration a fourni un cadre juridique et une aide financière dont les entreprises fermées avant la réforme n'ont pas pu bénéficier.

80.

Les aides à la diversification ont été instaurées pour donner aux États membres la possibilité de prendre des mesures dans les régions concernées, y compris en faveur d'autres acteurs économiques touchés par la restructuration du sucre qui n'ont pas été dédommagés par les aides à la restructuration.

81.

Voir la réponse de la Commission au point 74.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

82.

Conformément au plan d'évaluation pluriannuel 2010-2012 de la DG Agriculture et développement rural, l'évaluation des mesures de la PAC appliquées au secteur du sucre sera effectuée en 2010-2011. Elle examinera l'incidence des mesures de la PAC appliquées à la chaîne d'approvisionnement du sucre, y compris le secteur agricole et les producteurs et raffineurs de sucre, depuis l'adoption de la réforme en 2006. L'incidence des aides à la diversification sur les régions touchées par la restructuration devrait également être examinée lors de cette évaluation (sur la base d'études de cas).

Les travaux d'évaluation devraient débiter au quatrième trimestre de 2010. Les résultats peuvent être attendus pour la fin 2011.

La Commission effectue ses contrôles dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

85.

Bien que la proposition de la Commission n'ait pas prévu d'aide transitoire aux raffineurs à temps plein, il est apparu clairement, lors des délibérations du Conseil, que, tout comme les transformateurs de betteraves sucrières, les raffineurs à temps plein devaient subir une série d'ajustements structurels en raison de la chute des prix institutionnels du sucre.

En effet, la réforme engendre un environnement commercial plus concurrentiel pour les raffineurs traditionnels, qui doivent adapter leurs activités afin de rester compétitifs dans ce nouveau contexte. Les opérateurs concernés ont dû exposer les changements nécessaires dans un plan d'affaires soumis aux autorités nationales. L'octroi de cette aide dans le cadre de la réforme a permis de garantir l'égalité de traitement de tous les producteurs de sucre dans la Communauté, qu'ils utilisent la betterave ou le sucre brut comme matière première.

86.

La législation de l'UE doit être appliquée uniformément dans les États membres, qu'ils aient un ou plusieurs bénéficiaires potentiels.

88.

Ces variations sont dues aux quotas effectivement abandonnés et au moment de leur abandon. En réalité, il a été collecté davantage de montants temporaires au titre de la restructuration, et moins de dépenses ont été engagées dans le cadre du fonds de restructuration du sucre. Les taux d'aide par tonne de quotas les plus élevés étaient disponibles pendant les deux premières années de la réforme.

90.

La réforme du régime du sucre se voulait budgétairement neutre pour ce qui est des dépenses agricoles, au lieu d'être conçue de façon à s'autofinancer. Le fonds de restructuration du sucre a été conçu de façon à s'autofinancer.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne la réforme du régime du sucre, tous les changements introduits dans l'organisation commune des marchés du sucre doivent être pris en compte, à savoir l'abandon de mesures telles que la fixation de prix garantis élevés pour la betterave sucrière et les restitutions à la production et à l'exportation et le passage à un système basé principalement sur les aides directes aux agriculteurs. En ce sens, le régime du sucre se voulait budgétairement neutre pour ce qui est des dépenses agricoles (voir aussi l'observation de la Cour au point 89). La Commission considère que cet objectif a été atteint.

Le fonds de restructuration du sucre, qui n'est pas une composante de l'OCM, a été conçu de façon à s'autofinancer, ce qui a été le cas.

90. a)

Au moment de la réforme, les importations de sucre vers l'UE étaient censées augmenter, essentiellement du fait de l'initiative «Tout sauf les armes». En l'absence d'une réforme, et compte tenu de la décision de l'OMC, l'évolution du marché du sucre de l'UE se serait donc traduite par une diminution de la production de l'UE. Par conséquent, la production excédentaire allait diminuer, et les recettes provenant des cotisations à la production étaient donc également censées diminuer progressivement pour atteindre zéro à partir de l'exercice 2010. Dans ce contexte dynamique, la taxe à la production, instaurée par la réforme du sucre, a été fixée à 12 euros par tonne afin de préserver la neutralité budgétaire du côté des recettes.

90. b)

Les mesures d'accompagnement résultent de l'engagement général de l'UE, pris dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-UE, à aider les pays ACP à réduire la pauvreté et à se développer durablement. Pendant le processus qui a mené à la réforme du régime du sucre, la Commission s'était engagée à soutenir les besoins d'ajustement des pays privilégiés signataires du protocole sur le sucre et a analysé les conséquences de cette réforme sucre pour les pays ACP. La nécessité de prendre ces mesures d'accompagnement en faveur des pays ACP avait été anticipée correctement.

Le soutien apporté aux pays ACP ne relève pas du champ d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil, étant donné qu'il consiste en une aide au développement à ces pays et qu'il n'est dès lors pas couvert par les dépenses de la politique agricole commune.

91.

Voir la réponse de la Commission au point 90.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

93.

Les objectifs de la réforme sont directement liés à ceux de la PAC, qui sont inscrits dans les traités. En outre, l'existence d'objectifs partiellement contradictoires ne constitue pas un défaut de la réforme, mais est plutôt la conséquence de sa large portée. Les différents objectifs de la réforme sont le reflet des différents aspects du marché du sucre, et ils doivent être mis en balance les uns avec les autres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

94.

Les sociétés opérant après la réforme doivent conserver leur rentabilité dans un contexte de prix institutionnels plus faibles; par conséquent, l'objectif visant à améliorer la compétitivité globale du secteur a été atteint. Ce gain de productivité est confirmé par le fait que les États membres à haute rentabilité détiennent aujourd'hui 78 % des quotas (contre 68 % avant la réforme), tandis que les États membres à faible rentabilité n'en détiennent plus que 5 % (contre 12 % avant la réforme).

Les quotas additionnels mis à disposition (en échange d'un montant équivalant à l'aide à la restructuration) visaient à renforcer davantage la compétitivité du secteur sucrier de l'UE en donnant aux entreprises la possibilité d'augmenter leur production et de profiter d'économies d'échelle, ou à tout le moins de conserver un niveau de production équivalant à celui qui prévalait avant la réforme dans le cas d'une réduction finale des quotas.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 23.

95.

Après la réforme, le marché du sucre a trouvé un nouvel équilibre après une baisse de la production intérieure et des prix institutionnels. La décision de cesser la production a été prise volontairement par les usines concernées après évaluation de la viabilité à long terme de leurs activités dans le nouveau contexte. Tous les opérateurs de l'UE ont été confrontés à cette option dans des conditions identiques.

La Commission souligne que l'ampleur de la réduction nécessaire des quotas a été évaluée au regard de la nécessité d'atteindre un équilibre de marché dans le contexte du nouvel environnement économique du secteur. Cet équilibre a été réalisé par la cessation (ou la réduction) de la production des entreprises qui se considéraient elles-mêmes comme non compétitives dans les nouvelles conditions.

96.

Le fait d'offrir simultanément la possibilité de renoncer aux quotas et d'obtenir des quotas additionnels répondait à la nécessité de réaliser une restructuration globale du secteur de la production de sucre dans l'UE. Ainsi, le secteur est actuellement de plus petite taille, mais nettement plus compétitif.

Alors que les transformateurs de sucre allaient bénéficier d'une baisse des prix des betteraves après la réforme, le prix du maïs et d'autres matières premières utilisées pour transformer l'isoglucose resterait inchangé malgré la chute des prix de l'isoglucose. Afin de veiller à ce que les transformateurs d'isoglucose puissent conserver leur compétitivité relative, des quotas additionnels leur ont été accordés gratuitement de manière qu'ils puissent profiter d'économies d'échelle.

97.

Dans l'ensemble, les cultivateurs de l'UE sont plus compétitifs après la réforme. Toutefois, la compétitivité des cultivateurs ne peut être considérée indépendamment de celle de l'usine à laquelle ils livrent leurs récoltes. Voir aussi les réponses de la Commission aux points 46-47.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

98.

Le Conseil a décidé de maintenir un régime basé sur les quotas de production jusqu'en 2014-2015.

99.

La Commission considère que les deux objectifs - stabilisation du marché et diminution des capacités de production non rentables - ont été pleinement atteints. À la suite de la réforme, l'UE produit 6 millions de tonnes de sucre sous quota en moins et les opérateurs doivent assurer leur rentabilité dans un contexte de prix institutionnels nettement plus faibles.

La réforme a réduit l'écart entre les prix de l'UE et les prix mondiaux, ce qui a contribué à alléger la pression sur le secteur sucrier de l'UE.

Recommandation 1

La Commission veille toujours avec grand soin à ce que les instruments et mesures soient conçus de manière à assurer une cohérence globale et soient fondés sur une évaluation technique approfondie des besoins et sur des critères objectifs et non discriminatoires. Cette approche a également été appliquée dans le cas de la réforme du marché du sucre.

Recommandation 2

Lorsqu'elle élaborera sa proposition de règles applicables au sucre après la campagne de commercialisation 2014-2015, la Commission, s'appuyant sur les expériences passées, examinera toute une série d'options.

100.

La réforme a contribué à rendre plus compétitif le secteur sucrier de l'UE et devrait garantir la poursuite de la production dans l'UE.

101.

La dépendance plus grande aux importations ne résulte pas de la réforme du sucre mais des politiques de l'UE visant à stimuler le rôle du sucre en tant que moteur de l'activité économique dans les pays les moins développés disposant d'un bon potentiel de production.

Recommandation 3

La Commission est d'avis que le nouvel équilibre du marché du sucre qui émerge de la réforme, y compris le niveau d'autosuffisance de l'UE, est conforme aux dispositions du traité, qui n'impose pas que l'UE soit forcément autosuffisante pour chaque produit agricole. Certains instruments incorporés au régime du sucre permettraient à l'UE de faire face à des situations de sous-appvisionnement du marché, principalement par la conversion du sucre hors quota disponible en sucre de quota.

102.

La Commission considère que l'objectif visant à réduire le prix du sucre, poursuivi par la réforme, a été atteint.

La Commission lancera prochainement une étude sur la transmission des prix dans le secteur sucrier afin d'éclairer cette question.

Par ailleurs, dans le cadre de l'évaluation périodique de ses politiques, la Commission lancera une évaluation ex post des mesures de la PAC appliquées au secteur sucrier. Elle examinera l'incidence des mesures de la PAC appliquées à la chaîne d'approvisionnement du sucre, y compris le secteur agricole et les producteurs et raffineurs de sucre, depuis l'adoption de la réforme en 2006. Les travaux d'évaluation devraient débiter au quatrième trimestre de 2010. Les résultats peuvent être attendus pour la fin 2011.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 4

La Commission lancera prochainement une étude sur la transmission des prix dans le secteur sucrier afin d'éclairer cette question.

103.

La Commission souhaite également souligner que la diminution du nombre de sucreries est un processus en cours depuis de nombreuses années et qui a commencé bien avant la réforme du sucre, alors que chaque unité de production augmentait sa capacité de transformation. Ainsi, entre 2000 et 2006, 67 usines ont fermé dans l'UE.

Le fonds de restructuration a fourni un cadre juridique et une aide financière dont les entreprises fermées avant la réforme n'ont pas pu bénéficier.

104.

Conformément au principe de subsidiarité, le législateur a confié la responsabilité de la mise en œuvre et du suivi des conséquences sociales aux États membres, qui sont mieux à même d'accomplir cette tâche.

Les autorités des États membres doivent s'assurer que les obligations sociales sont respectées conformément aux plans sociaux. Les audits par apurement des comptes permettent notamment de vérifier si les États membres effectuent bien ces contrôles.

Les plans sociaux sont, en règle générale, élaborés d'un commun accord entre le producteur et les travailleurs ou les syndicats. Le respect des obligations - formation, reclassement, compensation, etc. - sera également surveillé par les parties concernées.

Par ailleurs, la Commission anime le « comité de dialogue social sectoriel pour l'industrie du sucre », qui réunit des représentants des syndicats et des industries sucrières. Ce comité a ainsi adopté un code de conduite sur la responsabilité sociale des entreprises dans l'industrie sucrière européenne, qui a été largement appliqué dans le contexte de la réforme.

105.

Conformément au principe de subsidiarité, la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de diversification incombe aux États membres.

106.

En décembre 2009, la Commission a modifié la législation afin de permettre le report à septembre 2011 des délais fixés pour les mesures environnementales. Deux raisons expliquent le prolongement de ce délai: d'une part, le délai initial avait été fixé en 2006 et l'échéancier devait être mis à jour pour tenir compte des modifications importantes des programmes nationaux de restructuration, qui ont commencé en 2008; d'autre part, les conséquences de la crise financière mondiale sur les économies de certains États membres ont justifié l'opportunité de cette modification.

107.

Bien que la proposition de la Commission n'ait pas prévu d'aide transitoire pour les raffineurs à temps plein, il est apparu clairement, lors des délibérations du Conseil, que, tout comme les transformateurs de betteraves sucrières, les raffineurs à temps plein devaient subir une série d'ajustements structurels en raison de la chute des prix institutionnels du sucre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En effet, la réforme entraîne un environnement commercial plus concurrentiel pour les raffineurs traditionnels, qui doivent adapter leurs activités afin de rester compétitifs dans ce nouveau contexte. Les opérateurs concernés ont dû exposer les changements nécessaires dans un plan d'affaires soumis aux autorités nationales. L'octroi de cette aide dans le cadre de la réforme a permis de garantir l'égalité de traitement de tous les producteurs de sucre dans la Communauté, qu'ils utilisent la betterave ou le sucre brut comme matière première.

108.

La Commission souhaite également souligner que la diminution du nombre de sucreries est un processus en cours depuis de nombreuses années et qui a commencé bien avant la réforme du sucre, alors que chaque unité de production augmentait sa capacité de transformation. Le fonds de restructuration a fourni un cadre juridique et une aide financière dont les entreprises fermées avant la réforme n'ont pas pu bénéficier.

Recommandation 5

Conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux États membres, qui sont plus à même de prendre les décisions nécessaires à la lumière des facteurs spécifiques propres à chaque cas, de mettre en œuvre les mesures de diversification.

Recommandation 6

Conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux États membres, qui sont plus à même de prendre les décisions nécessaires à la lumière des facteurs spécifiques propres à chaque cas, de veiller au respect des obligations en matière environnementale.

109.

En ce qui concerne la réforme du régime du sucre, tous les changements introduits dans l'organisation commune des marchés du sucre doivent être pris en compte, à savoir l'abandon de mesures telles que la fixation de prix garantis élevés pour la betterave sucrière ainsi que les restitutions à la production et à l'exportation et le passage à un système basé principalement sur les aides directes aux agriculteurs. En ce sens, le régime du sucre se voulait budgétairement neutre pour ce qui est des dépenses agricoles. La Commission considère que cet objectif a été atteint.

Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 320/2006 du Conseil, le reliquat du fonds de restructuration du sucre, estimé actuellement à 640 millions d'euros, sera affecté au FEAGA après le financement des mesures au titre de ce fonds.

En ce qui concerne les recettes, la Commission renvoie à sa réponse exposée au point 90 a).

Les mesures d'accompagnement résultent de l'engagement général de l'UE, pris dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-UE, à aider les pays ACP à réduire la pauvreté et à se développer durablement. Pendant le processus qui a mené à la réforme du sucre, la Commission s'était engagée à soutenir les besoins d'ajustement des pays privilégiés signataires du protocole sur le sucre et a analysé les conséquences de cette réforme pour les pays ACP. Le soutien apporté aux pays ACP ne relève pas du champ d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil, étant donné qu'il consiste en une aide au développement à ces pays et qu'il n'est dès lors pas couvert par les dépenses de la politique agricole commune.

Restructuration du régime du sucre

Ventilation des États membres d'après leur rentabilité combinée

Niveau de rentabilité	États membres	Quotas 2006/2007	Total des abandons (en tonnes)	En % des quotas initiaux	Ajouté/Acheté	Quotas 2009/2010	En % des quotas initiaux
FAIBLE	Grèce	317 502	158 800	50 %	0	158 702	50 %
	Irlande	199 260	199 260	100 %	0	0	0 %
	Italie	1 557 443	1 049 064	67 %	0	508 379	33 %
	Portugal	69 718	69 718	100 %	0	0	0 %
Total du groupe En % du total		2 143 923 12 %	1 476 842 28 %	69 %	0 0 %	667 081 5 %	31 %
MOYEN	République tchèque	454 862	102 473	23 %	20 070	372 459	82 %
	Danemark	420 746	80 083	19 %	31 720	372 383	89 %
	Espagne	996 961	498 481	50 %		498 480	50 %
	Lettonie	66 505	66 505	100 %		0	0 %
	Lituanie	103 010	20 758	20 %	8 000	90 252	88 %
	Hongrie	401 684	301 264	75 %	5 000	105 420	26 %
	Slovénie	52 973	52 973	100 %		0	0 %
	Slovaquie	207 432	103 717	50 %	8 605	112 320	54 %
Finlande	146 087	65 088	45 %		80 999	55 %	
Total du groupe En % du total		2 850 260 16 %	1 291 342 25 %	45 %	73 395 7 %	1 632 313 12 %	57 %
ÉLEVÉ	Belgique	819 812	206 066	25 %	62 489	676 235	82 %
	Allemagne	3 416 896	757 200	22 %	238 560	2 898 256	85 %
	France	3 288 747	683 655	21 %	351 695	2 956 787	90 %
	Pays-Bas	864 560	126 547	15 %	66 875	804 888	93 %
	Autriche	387 326	54 785	14 %	18 486	351 027	91 %
	Pologne	1 671 926,0	366 868,9	22 %	100 551,0	1 405 608,1	84 %
	Suède	368 262	92 798	25 %	17 722	293 186	80 %
	Royaume-Uni	1 138 627	165 000	14 %	82 847	1 056 474	93 %
Total du groupe En % du total		11 956 156 68 %	2 452 920 47 %	21 %	939 225 93 %	10 442 461 78 %	87 %
Autres ¹		604 114	9 227	2 %	0	594 886	
TOTAL		17 554 453	5 230 331		1 012 619	13 336 741	

¹ Açores, Madère, départements français d'outre-mer, Roumanie, Bulgarie.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 6/2010

La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2010 — 76 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-864-5

doi:10.2865/43241

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de la Commission européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

EN 2006, L'UE A LANCÉ UNE RÉFORME IMPORTANTE DU MARCHÉ DU SUCRE AFIN D'EN GARANTIR LA COMPÉTITIVITÉ ET DE STABILISER LE MARCHÉ TOUT EN RESPECTANT LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE L'UNION. CETTE RÉFORME CONSISTAIT À DIMINUER LES PRIX ET À RÉDUIRE DE 30 % LA PRODUCTION TOTALE SOUS QUOTA, CE QUI A ENTRAÎNÉ LA FERMETURE DE 80 USINES. UN FONDS DE RESTRUCTURATION ET UNE AIDE À LA DIVERSIFICATION DEVAIENT ATTÉNUER L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE DESDITES MESURES. LA COUR A EFFECTUÉ UN AUDIT DE LA RÉFORME ET A ESTIMÉ, EN CONCLUSION, QUE CERTAINS DES PRODUCTEURS LES PLUS EFFICIENTS ONT ÉTÉ CONTRAINTS DE RENONCER À LEURS QUOTAS ET QUE LES PESANTEURS LIÉES AU SYSTÈME DES QUOTAS PERSISTENT. LA DÉPENDANCE PAR RAPPORT AUX IMPORTATIONS S'EST ACCRUE, TANDIS QUE DES DOUTES PEUVENT ÊTRE ÉMIS QUANT À LA RÉPERCUSSION DE LA DIMINUTION DES PRIX AUPRÈS DES CONSOMMATEURS FINALS ET QUE DES RETARDS AFFECTANT LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE DIVERSIFICATION ET ENVIRONNEMENTALES SUBSISTENT.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-864-5



9 789292 078645