



MEMORANDUM

Pour une réforme du régime sucrier européen adaptée aux enjeux de développement durable de la filière canne sucre de La Réunion

Document élaboré sous l'égide du Conseil Régional et du Conseil Général de la Réunion en concertation avec les professionnels, les syndicats, la Chambre d'Agriculture, le Conseil Economique et Social régional et les parlementaires européens des DOM

17 septembre 2004

Synthèse du MEMORANDUM

Parce que la filière canne sucre constitue un pilier majeur du développement, de l'aménagement durable et de l'équilibre social de La Réunion ;

- La canne à sucre est la seule culture résistante aux cyclones et capable de s'adapter aux conditions naturelles extrêmes de l'île
- La canne à sucre est à la base de la diversification agricole. La canne, l'élevage et les cultures maraîchères et fruitières, assurent chacun 1/3 du revenu agricole, alors que la part de la canne représentait plus de 50 % du revenu agricole il y a 20 ans.

Parce qu'aucune activité alternative n'est en mesure de remplir sur le territoire réunionnais les fonctions multiples de la canne au plan économique, social, environnemental ;

- protection des sols contre l'érosion,
- amélioration agronomique des sols,
- autonomie énergétique,
- aménagement équilibré du territoire,
- lutte contre l'exode rural
- qualité des paysages et attractivité touristique

Parce que le développement économique et social de La Réunion est exposé à des contraintes et handicaps structurels permanents reconnus par l'article 299§2 du Traité CE, qui justifie la mise en place des mesures de soutien spécifiques et adaptées ;

- Etroitesse du territoire : 1/3 de la surface utilisable pour des activités humaines et un peu moins du 1/5 pour l'agriculture ; La canne occupe 60% des surfaces disponibles agricoles.
- Petite taille des exploitations cannières : 26.400 ha de cannes cultivés par 4.800 planteurs, une surface moyenne par exploitation de 5,5 ha.
- Conditions de relief et de pierrosité : handicaps importants nécessitant des aménagements importants pour la mécanisation, notamment de la récolte.
- Eloignement des marchés : coûts élevés pour les intrants, les moyens de production et l'expédition de nos productions.

Parce que les politiques communautaires ont pour objectif de renforcer la cohésion sociale et de soutenir le développement équilibré et durable des territoires en particulier dans les régions ultra-périphériques relevant de l'objectif 1 de la politique régionale de l'Union

Parce que la Communauté européenne soutient de manière continue l'expansion du secteur sucrier pour permettre à La Réunion de réaliser son quota de production

Parce que la disparition de la filière canne sucre de La Réunion aurait des conséquences très graves au plan économique et social

La Réunion demande une compensation intégrale des impacts de la réforme de l'OCM sucre afin de poursuivre le développement de sa production pour atteindre son quota et contribuer ainsi durablement à l'équilibre économique, social et environnemental de l'île.

Sommaire

1. La filière canne sucre de La Réunion

- *Place et importance de la filière*
 - 26.400 hectares plantés en cannes à sucre, soit 60% de Surface Agricole Utile
 - 1/3 de la production agricole finale
 - 3/4 des exportations
 - 12.000 emplois agricoles, industriels et de services
- *Impact sur la société et le territoire*
 - La production cannière est bien adaptée au climat de l'île
 - Complémentarité avec les autres filières de production
 - Impact environnemental, protection des sols contre l'érosion
 - Contribution à l'autonomie énergétique : 1/4 de l'électricité de l'île à partir de la bagasse ressource renouvelable et propre (pas soufre)
 - Impact social et aménagement du territoire
 - Qualité des paysages, attractivité touristique
- *Une filière qui a de l'avenir*
 - Une agriculture dynamique
 - Une industrie restructurée
 - Une recherche à rayonnement international
 - Des objectifs en cours de réalisation → vers une production de 2,5 millions de tonnes de cannes et 300 000 T de sucres
- *Il n'y a pas d'alternative*
 - déstructuration de l'espace rural
 - dégradation de l'environnement, du tissu socioculturel
- *Soutien des politiques publiques*
 - Les améliorations foncières
 - Les périmètres hydro-agricoles
 - Les programmes de développement
- *Les plans de développement de la filière canne sucre soutenus par l'Union européenne produisent pleinement leurs effets*

2. La réforme de l'OCM sucre

- *La réforme est conçue par et pour la betterave afin de baisser la production*
- *Des signes forts sont donnés par la Commission pour un traitement spécifique des RUP*
 - Prise en compte des contraintes spécifiques de l'agriculture, de l'industrie sucrière, du grand éloignement
 - Maintien de la possibilité d'aides couplées à la production
 - Maintien des fonds actuellement spécialement destinés au soutien du sucre des RUP
- *Mais il reste de nombreuses interrogations*
 - Aucune visibilité après 2008 : remise en cause des plans de développement soutenus par l'Union européenne
 - Enveloppes de compensation figées : découplage mécanique des aides pour les planteurs
 - Enveloppes de compensations très insuffisantes et confondues avec des dispositifs et des budgets en vigueur (aides à l'écoulement) : qu'est-il réellement prévu pour les producteurs ?
- *Analyse d'impacts*
 - Propositions financières de la Commission pour les DOM
 - Impact financier de la réforme pour les DOM

A. La filière canne sucre de La Réunion

3. Place et importance de la filière

La filière canne sucre occupe au sein de l'espace agricole réunionnais une place prépondérante. La surface plantée en cannes représente avec ses 26.400 ha, près de 60% de la surface agricole utilisée des exploitations. Elle assure, en valeur, le 1/3 de la production agricole finale, elle joue un rôle économique et social de premier ordre, en terme de valeur ajoutée et d'emplois, elle impacte de nombreux secteurs d'activités, elle génère une recette planteur de l'ordre de 100 millions d'euros par an.

Au-delà de la production sucrière, la canne à sucre assure bien d'autres fonctions, qui en font une spéculation ayant un impact fort sur les autres cultures, l'environnement, l'aménagement du territoire, la qualité des paysages... Vecteur de structuration sociale, elle contribue à l'identité des Réunionnais et à leur cohésion. « La filière canne à des dimensions qui dépassent largement l'économie agricole.

Si son rôle culturel et environnemental est essentiel, sa dimension économique reste fondamentale¹ »

- « Le maintien de la sole cannière, à un niveau de production minimum de 2 millions de tonnes de cannes est indispensable à l'équilibre et à la sauvegarde de la filière et à l'ensemble de l'agriculture réunionnaise, mais également à l'économie, à l'aménagement et à la cohésion sociale de la Réunion. »²
- La filière représente 3/4 des exportations de l'île et 12.000 emplois agricoles et industriels

4. Impact sur la société et le territoire

LA PRODUCTION CANNIÈRE EST BIEN ADAPTÉE AU CLIMAT DE L'ÎLE

Grâce à son système racinaire, la canne est la culture la plus résistante aux cyclones. Après s'être lancée dans la culture de l'ylang ylang, du café etc. La Réunion s'est tournée vers la culture de la canne à sucre en grande partie pour sa bonne résistance aux aléas climatiques. La culture étant mise en place pour la durée d'un cycle de 6 à 10 ans, les champs sont rarement nus, ce qui en climat tropical est un élément très important.

COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES AUTRES FILIÈRES DE PRODUCTION

L'élevage, l'élevage bovin en particulier, représente la seconde filière consommatrice d'espace pour son activité (production de fourrage). L'utilisation des pailles de cannes ramassées après la récolte est une alternative réelle à la création de prairies dans les zones cannières irriguées.

Parallèlement, les pailles et les racines qui restent aux champs après chaque récolte, servent de support carboné permettant ainsi d'utiliser les champs de cannes comme surfaces d'épandage pour les effluents d'élevage. Pour les exploitations en polycultures (canne + diversification) des rotations de culture sont envisageables. De nombreux travaux de recherche mettent en valeur les complémentarités de la canne avec les autres cultures :

- Caractérisation des déchets organiques et des milieux récepteurs sous climat tropical : cas de l'île de La Réunion³
- Biotransformations résultant de l'apport de produits organiques sur des sols de la Réunion⁴
- Guide technique des produits organiques susceptibles d'être épandus en agriculture à la Réunion⁵

¹ cf. DOCUP 2000-2006 p.170.

² Conseil Economique et Social de La Réunion – Quel projet de développement agricole pour la Réunion ? - décembre 2003

³ Dossier de l'environnement de l'Inra n°25 ; 2004

⁴ Actes du séminaire ATP « modélisation des flux de biomasse : cas de la gestion des effluents d'élevage à la Réunion » » juin 2002, Montpellier, CIRAD

⁵ Mission de Valorisation Agricole des Déchets avril 2002

IMPACT ENVIRONNEMENTAL

Les qualités anti-érosives de la canne sont réelles, ce qui est un atout majeur, compte tenu des pentes et des fortes pluies que l'on connaît à La Réunion. Dans une île où l'espace est rare et la densité de population forte sur une bande littorale étroite, la préservation des nappes phréatiques est primordiale. Le système racinaire de la canne, associé à un besoin relativement faible en fertilisants, maintient un bon niveau de qualité des eaux. Ainsi, avec près de 60% de la surface agricole utilisée, la culture de la canne n'est utilisatrice que de 38% des engrais. De plus l'utilisation de pesticides est limitée. La production racinaire et son renouvellement quasi total chaque année, font de cette plante une source importante d'amélioration du potentiel agronomique des sols. « *La prédominance de la canne à sucre, avec son cycle long de replantation et sa couverture pailleuse et son enracinement, est un formidable atout pour la lutte contre l'érosion et la préservation des nappes phréatiques et du lagon* »⁶

On peut citer notamment les publications suivantes : « Recyclage de déchets par la canne à sucre : essais avec des vinasses de distillerie. » et « Gestion de l'azote en culture de canne à sucre : pratiques actuelles, puits potentiels et risques de pollution »⁷

La bagasse, issue du process industriel, contribue de façon significative à la production d'électricité de l'île. Les 2 centrales thermiques produisent près du quart de la consommation d'électricité à partir de la bagasse. L'alternative qui consisterait à produire cette électricité à partir de fuel lourd, utiliserait 120 000 tonnes d'énergie fossile. La solution bagasse permet ainsi de préserver la qualité de l'air en évitant de rejeter dans l'air du CO₂ provenant d'une énergie fossile.

IMPACT SOCIAL

La production de canne contribue directement et indirectement à l'emploi de 12.000 personnes. Par ailleurs, au-delà du nombre, elle permet de maintenir dans le milieu rural des activités qui, si elles disparaissaient, augmenteraient la pression sociale sur les centres urbains du littoral. « ... *Favoriser un développement ... en intervenant sur le secteur agricole qui occupe une place importante dans l'économie de l'île et joue un rôle de premier plan dans le maintien de la cohésion sociale* ... »⁸

Elle doit être considérée comme un modèle de développement alternatif au tout social. L'agriculture réunionnaise et en particulier la canne donne en effet l'exemple d'un secteur économique dans lequel les effets pervers des financements publics sont réduits, parce que cet appui n'est pas une aide à la personne, mais une aide à l'activité.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'agriculture, la canne en particulier, dans une île où la pression démographique est forte, est un atout essentiel pour l'aménagement du territoire : par les surfaces qu'elle nécessite, elle oblige à trouver des solutions innovantes en terme d'aménagement urbanistique. Ces propositions doivent allier, qualité du cadre de vie et occupation raisonnée et harmonieuse du territoire.

La canne « *organise, aménage et entretient une partie importante du territoire qu'elle valorise, structure et protège* »⁹ ... ».

« Mettre en œuvre un aménagement équilibré et durable du territoire », répondent aux préoccupations de mise en place effective d'une politique de développement durable.

Cette orientation contribue :

- à maîtriser l'urbanisation afin d'éviter le mitage
- à sauvegarder le patrimoine naturel
- à protéger les biens et les personnes face aux risques naturels
- à éviter l'engorgement des zones littorales en confortant la structuration urbaine à mi-hauteur et dans les Hauts¹⁰ »

⁶ Conseil Economique et Social de La Réunion – Quel projet de développement agricole pour La Réunion ? - décembre 2003

⁷ Communications CIRAD, Colloque Stella 2002

⁸ DOCUP 2000-2006 p.118

⁹ Conseil Economique et Social de La Réunion – Quel projet de développement agricole pour La Réunion ? –décembre 2003

¹⁰ DOCUP 2000-2006 p.119

QUALITÉ DES PAYSAGES

La Réunion compte une grande variété de paysages. Cette richesse constitue un atout essentiel au développement du tourisme rural dont le potentiel est encore loin d'être totalement exploité. Le paysage de canne est le symbole de La Réunion depuis le début du XIXème siècle. Il est ouvert et varie au rythme de la coupe. Les paysages de canne sont classés « d'intérêt local » par le Schéma des Espaces Naturels et Ruraux (SENR).

Ils sont fragilisés par le développement de l'urbanisation notamment en mitage. Le SENR pointe le risque de banalisation du paysage, alors qu'il constitue un élément incontestable d'identité et d'attractivité du territoire au plan touristique. Il est en effet une ressource indirecte mais stratégique, du développement d'activités touristiques.

LA FILIÈRE CANNE SUCRE DE LA RÉUNION CONTRIBUE PAR DE MULTIPLES FONCTIONS À L'ÉQUILIBRE GLOBAL DE LA SOCIÉTÉ RÉUNIONNAISE

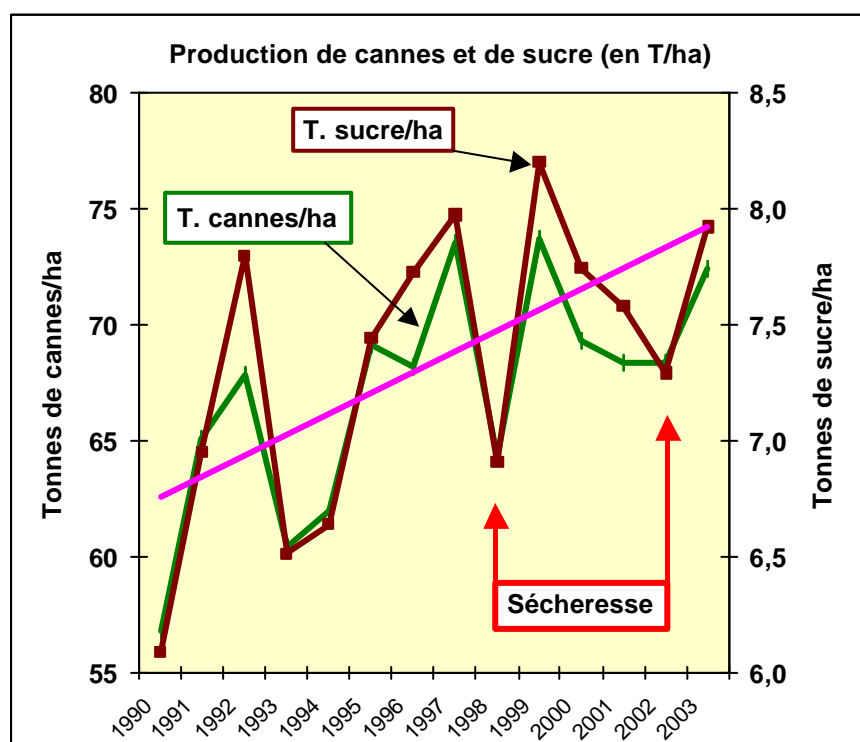
5. Une filière qui a de l'avenir

La filière canne sucre, malgré des coûts de production élevés, est reconnue pour son dynamisme. Que ce soit au niveau de la production de canne ou à celui de leur transformation en sucre, elle a toujours su évoluer et s'adapter aux conditions et contraintes auxquelles elle pouvait être confrontée.

UNE AGRICULTURE DYNAMIQUE

Le renouvellement des exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs sont marqués par une professionnalisation croissante : 60% des agriculteurs qui s'installent sont diplômés, contre 5% en 1985. Autre signe de cette professionnalisation : les exploitations familiales sont de plus en plus souvent gérées par un exploitant à temps complet.

Si la taille réduite et le morcellement des exploitations agricoles restent des freins économiques, l'augmentation de la taille moyenne des exploitations traduit la modernisation et la structuration progressive de la production cannière : entre 1989 et 2000 la taille moyenne des exploitations est passée de 3,8 ha à 5,4 ha avec une forte progression de la classe d'exploitations de 6 à 18 ha.

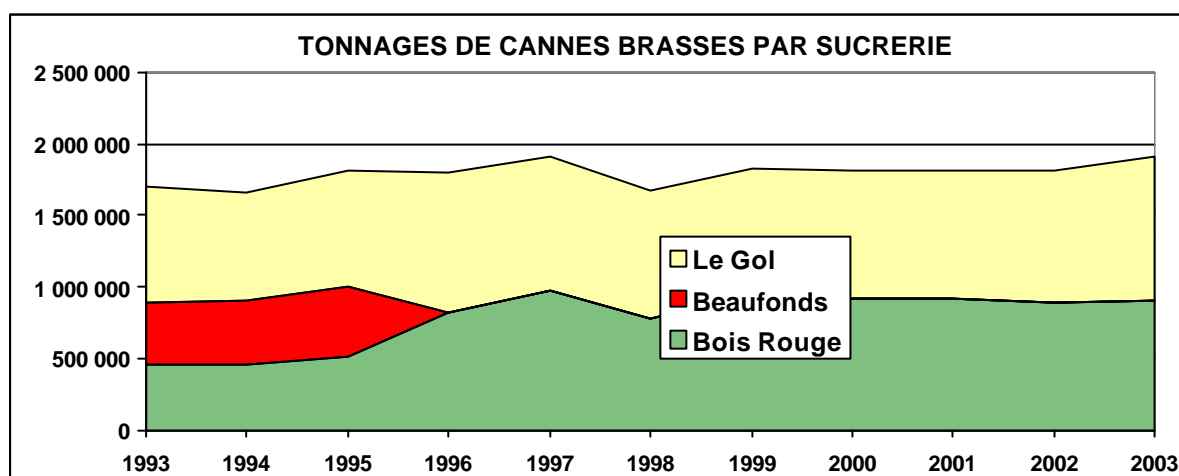


Ainsi, sur la période 1990-2003, la production de sucre par hectare est-elle passée de 6,1 tonnes à 7,9 tonnes et le rendement en canne est passé pour la même période de 57 tonnes à 72 tonnes par hectare. L'exemple de l'action de développement (sur les voiries notamment) unissant la commune de Ste Rose et ses partenaires du développement agricole, a permis de faire passer la moyenne quinquennale de production de la zone de 67.000 tonnes au début des années 90, à une production de 107.000 tonnes au début des années 2000, soit une progression de 59%. Tirant les conséquences de la réussite de cette opération, des actions similaires sont en cours de réalisation avec d'autres communes.

Le dynamisme de la filière ne se dément pas malgré des contraintes de production importantes. Cette filière a des objectifs à moyen terme, indispensables à son évolution, liés à des améliorations de productivité possible grâce à la recherche variétale, la mise en place de périmètres irrigués, l'évolution des techniques culturales. Dans le même temps une plus grande implication dans les politiques d'urbanisme et une action forte de récupération des terres incultes, ainsi qu'une mobilisation de tous les partenaires pour accroître la productivité des surfaces cultivées, participent à la réalisation de nos objectifs.

UNE INDUSTRIE RESTRUCTURÉE

Les contraintes géographiques ne permettent pas une ultime restructuration économiquement supportable de l'industrie sucrière (topographie montagneuse de l'île, distances des champs aux usines). Le processus s'est achevé en 1995 avec la fermeture de l'usine de Beaufonds et la concentration de l'ensemble de la production de cannes de l'île sur deux plate-formes industrielles de taille européenne capable d'opérer chacune plus d'un million de tonnes de cannes et de produire de 100 à 120 000 tonnes de sucre par campagne. Mais ces 2 dernières unités industrielles restent tributaires du tonnage de cannes et des aides à l'écoulement des sucres sur le marché d'Europe continentale pour assurer leur équilibre financier.



Le relief montagneux de l'île interdit désormais une nouvelle étape de restructuration qui ne permettrait assurément pas de regrouper toute la production cannière sur une seule usine.

SI LA RÉFORME PROPOSÉE ÉTAIT MISE EN ŒUVRE EN L'ÉTAT, ELLE BRISERAIT CETTE DYNAMIQUE

6. Il n'y a pas d'alternative

En plus de la disparition du plus grand nombre des exploitations agricoles, la disparition de la filière canne sucre aurait des conséquences irréversibles pour La Réunion en particulier **une aggravation de la situation sociale**.

- *Au plan macroéconomique*
 - Perte de 30% de la production agricole finale de l'île
 - Perte d'un volume d'activité global de 210 M € en regroupant les productions finales de sucres, alcools et électricité produite à partir de la bagasse
 - Disparition de 12 000 emplois directs et indirects
 - Aggravation du déficit des échanges commerciaux par le double effet de l'importation de charbon en remplacement de la bagasse et de la perte des exportations de sucres et alcools
 - Baisse de l'attractivité touristique résultant de la dégradation des paysages

- *Au plan environnemental*
 - Dans les zones abandonnées par la canne, reprise du ruissellement, de l'érosion, du ravinement, et déstabilisation des nappes phréatiques (voir situation Hawaii)
 - Destruction des paysages
 - Accroissement de la dépendance énergétique
 - Accroissement des rejets de CO₂ issus de la combustion d'énergies fossiles
- *Au plan de l'aménagement du territoire*
 - Généralisation du mitage des terres agricoles
 - Surcoûts en réseaux d'infrastructures, équipements et services publics résultants de l'étalement urbain anarchique sur le territoire
 - Spéculation foncière et immobilière
- *Au plan de l'économie agricole et rurale*
 - Repli de l'agriculture sur 10 à 15 000 ha, les productions traditionnelles et diversifiées des Hauts se délocalisant dans les Bas,
 - Retour à la friche des Hauts, exode rural et échec de 25 ans de Plan d'Aménagement des Hauts (1978)
 - Fragilisation des cultures de diversification, une bonne partie des producteurs des Hauts, éleveurs et maraîchers, seraient concurrencés et ruinés par l'émergence de nouveaux producteurs, qui dans les bas bénéficieraient de conditions plus favorables entraînant des crises de surproduction
 - Si la canne à sucre venait à disparaître des terroirs de La Réunion, aucune spéculation ne pourrait la remplacer sur les surfaces qu'elle occupe. Toute l'économie rurale en serait affectée de façon durable et irréversible.

IL N'EXISTE PAS D'ALTERNATIVE A L'ECHELLE DES MULTIPLES FONCTIONS REMPLIES PAR LA CANNE SUR LE TERRITOIRE

7. Soutien et cohérence des politiques publiques

Du fait de la place qu'occupe la filière canne dans la société réunionnaise, de ses perspectives d'avenir et de l'absence d'alternatives à son échelle, les financements au niveau local, national ou Européen ont permis la mise en place de politiques publiques d'envergure pour l'accompagner dans ses projets de développement.

Ainsi on peut citer en particulier :

- Les améliorations foncières qui permettent l'adaptation des exploitations à des techniques plus performantes d'exploitation.
- Les périmètres hydro-agricoles du Sud et du Sud-Ouest de l'île (Bras de la Plaine et Bras de Cilaos) et le transfert des eaux d'Est en Ouest, ainsi que d'autres périmètres de dimensions plus réduites, représenteront à terme plus de 15.000 ha de surface irriguée dont une grande proportion en canne à sucre.
- Les programmes de développement de l'irrigation à la parcelle ou ceux d'appui à la mécanisation.

Les documents directeurs du développement et de l'aménagement du territoire fixent en pleine cohérence les objectifs à moyen et long terme pour la filière canne sucre de La Réunion

- A travers le Document Unique de Programmation (DOCUP), la Commission a approuvé la stratégie exprimée dans le Plan de Développement Régional (PDR) de La Réunion. Au-delà de la période de programmation proprement dite des fonds structurels (2000-2006), la stratégie soutenue par l'Union au titre de l'objectif 1 de la Politique Régionale Communautaire s'inscrit naturellement dans le long terme. Il en va de même de l'envergure des projets bénéficiant des concours communautaires et tout particulièrement de l'opération d'irrigation du littoral Ouest. La stratégie¹¹ rappelle que le « basculement des eaux d'Est

¹¹ Document Unique de Programmation de La Réunion 2000-2006 p. 62

en Ouest amorcé au titre de l'Opération Intégrée de Développement (OID), et poursuivie dans le programme opérationnel du Cadre Communautaire d'Appui 1989-1993 et le DOCUP 1994-1999 [...] Par son envergure stratégique et technique, ce projet marquera le devenir de La Réunion sur le très long terme. » Cette opération mobilise près de 800 M€ sur plus de 15 ans avec un cofinancement d'environ 50% de l'Union européenne.

- Le Schéma d'Aménagement Régional¹² (SAR) « fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement à long terme. [...] Pour se donner le temps (une décennie) de s'assurer de cette croissance de rendements, il est impératif de réserver avec une protection renforcée une surface de 30 000 ha à vocation cannière. »
- Le Conseil Economique et Social Régional rappelle¹³ que : « la filière canne joue un rôle particulier dans la mesure où c'est une variable-clef des politiques publiques à La Réunion, à la fois très dépendante et influente. [...] Le maintien de la sole cannière [...] est indispensable à l'équilibre et à la sauvegarde de la filière et à l'ensemble de l'agriculture réunionnaise, mais également à l'économie, à l'aménagement et à la cohésion sociale de La Réunion.[...] L'ambition de produire 300 000 tonnes de sucre en ayant comme objectif de produire durablement 2,5 millions de tonnes de cannes/an, doit être affiché. [...] Il en va ainsi des grandes préconisations du SAR, de la bonne fin du projet de transfert des eaux et de la valorisation des programmes d'amélioration foncière »
- Le Schéma de services collectifs des Espaces Naturels et Ruraux (SENR), élaboré en 2000, prolonge le SAR auquel il est conforme sur 20 ans et le complète par une analyse détaillée des enjeux et stratégies souhaitables vis-à-vis de la gestion et de la valorisation des espaces naturels et ruraux.

LES PLANS DE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE CANNE SUCRE SOUTENUS PAR L'UNION EUROPÉENNE PRODUISENT PLEINEMENT LEURS EFFETS

B. La réforme de l'OCM sucre

8. La réforme est conçue par et pour la betterave

La réforme de l'OCM sucre s'inscrit dans une logique globale de réduction de la production européenne de sucre au profit des pays du Sud (règlement Tout sauf les armes), la baisse des prix et des quotas étant un moyen d'y parvenir.

Les objectifs de la réforme sont en contradiction avec les handicaps structurels et permanents des RUP reconnus par l'article 299.2 du traité, qui justifient leurs axes de développement soutenus par l'Union européenne au titre de l'objectif 1.

9. Le paragraphe sur les RUP est un élément positif

« En outre, les régions ultrapériphériques bénéficieront également d'un traitement spécial, qui prendra en considération les contraintes propres à leur agriculture et au secteur du sucre, ainsi qu'à leur situation géographique par rapport au marché européen, et elles auront la possibilité d'exclure les paiements directs du régime de paiement unique par exploitation, comme cela a déjà été fait dans les autres secteurs réformés. »¹⁴

¹² SAR adopté par décret en Conseil d'Etat – novembre 1995 – Extraits p. 6 et p.61

¹³ Conseil Economique et Social de La Réunion – Quel projet de développement agricole pour La Réunion –décembre 2003 – Extraits p. 29 et p. 38.

¹⁴ COM (2004) 499 final Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Elaborer un modèle agricole durable pour l'Europe grâce à la nouvelle politique agricole commune (PAC) – Réforme du secteur du sucre

La Commission pose le principe d'un traitement spécial des régions ultrapériphériques, sans pour autant décliner la portée d'un tel traitement, tout en indiquant que les RUP feraient l'objet d'un traitement a priori identique aux autres producteurs communautaires : baisse du quota de production et compensation partielle de la baisse des prix aux producteurs.

Sont pourtant inscrits les principes suivants pour les régions ultrapériphériques :

- Traitement spécial, donc distinct des autres régions européennes ;
- Prise en considération des contraintes de l'agriculture et de tout le secteur du sucre (donc, y compris le secteur industriel), de même que les contraintes d'éloignement du marché européen
- Possibilité d'exclusion du champ d'application du découplage des aides aux planteurs

10. Mais il reste de nombreuses interrogations

DURÉE / VISIBILITÉ

Dans le secteur de la canne, le cycle de production (7 ans) exige pour les planteurs une visibilité à moyen-long terme que ne donne pas la Commission dans sa Communication. Le plan de développement de la production sucrière à la Réunion, soutenu par la Commission dans le cadre du projet de Transfert des eaux, ainsi que dans le cadre des aides aux exploitations cannières prévues dans le DOCUP, se fonde également sur une logique de long terme.

A noter que la révision à mi-parcours du DOCUP a confirmé l'engagement de la Commission¹⁵ sur l'opportunité des dispositifs de soutien à la filière et sur la poursuite du transfert des eaux, alors qu'elle avait déjà engagé sa réflexion sur l'avenir du marché du sucre européen au moment de la révision du DOCUP.

BAISSE DES PRIX

La baisse des prix institutionnels proposés pour le secteur du sucre est présentée par la Commission sur les bases de référence de la betterave à sucre. Celles-ci ne peuvent pas s'appliquer mécaniquement aux producteurs communautaires de la filière canne sucre des DOM. Le prix la canne n'est pas fixé par l'Union Européenne, mais par accord interprofessionnel. Dès lors, l'ensemble du raisonnement appliqué par la Commission à la canne sans discernement par rapport à la betterave, s'avère en décalage avec la réalité de la filière et mettrait en péril le sort de nombreux agriculteurs et des industries associées. La canne communautaire a besoin d'un traitement particulier et les dispositifs d'aide proposés doivent être complétés et parfaitement adaptés à cette situation.

COMPENSATION DES PERTES DE REVENUS AUX PLANTEURS

Le fait de figer une enveloppe budgétaire de compensation pour les DOM a pour effet de délier l'aide de la production et revient à instaurer de facto le découplage et la dégressivité des aides dans les DOM. L'augmentation de la production telle que soutenue par les programmations communautaires, aurait pour conséquence une baisse du montant unitaire de compensation à la tonne, contraignant les producteurs à figer, voire diminuer, leur production, et à remettre en cause l'objectif visé.

Dès lors, l'aide compensatoire à la baisse des prix de la canne devrait être exprimée en euro par tonne (€/t), afin de permettre l'évolution de la production des DOM.

La prise en compte de références historiques comme base de calcul de l'enveloppe financière implique de facto que l'aide ne correspond plus à un soutien à la production. Par ailleurs elle interdit l'installation de nouvelles exploitations pourtant soutenues par les programmations communautaires dans le cadre des plans de développement de la filière.

En englobant dans l'enveloppe financière «les mesures d'écoulement en vigueur», la Commission mélange le soutien aux producteurs avec les mesures bénéficiant aux industries de transformation, pourtant inéligibles au soutien communautaire envisagé.

Enfin, l'aide envisagée est destinée aux producteurs de betteraves à sucre, dont le prix est directement calculé à partir du prix du sucre, tandis que le prix de la canne est défini dans le cadre d'accords interprofessionnels. La Commission ne se réfère pas une seule fois à la production communautaire de canne à sucre et lui applique donc de facto l'ensemble des principes de la réforme applicables à la betterave.

¹⁵ idem p. 5 et p.6.

SUPPRESSION DE L'AIDE AU RAFFINAGE

L'aide au raffinage du sucre brut des DOM, prévue à l'article 38 de l'actuelle OCM (R1260/2001) serait a priori supprimée. En effet, la Communication stipule explicitement page 10 et 11 que l'aide au raffinage des sucres préférentiels est vouée à disparaître, alors que l'aide complémentaire au raffinage des sucres des DOM relève du même instrument juridique.

Par contre, la Commission envisage en note de bas de page 9 que « les fonds qui sont actuellement spécialement destinés au soutien du sucre des régions ultrapériphériques seront maintenus », mais ne prévoit aucune enveloppe financière à cet effet ; seule l'aide au revenu des planteurs incluant les « montants correspondant aux mesures d'écoulement » (qui relèvent de l'article 7 de l'OCM), étant concernée par l'enveloppe globale définie dans le tableau de la page 9.

RÉDUCTION DES QUOTAS

La réduction de la production globale communautaire ne devrait pas être applicable aux DOM, par cohérence avec leur exclusion du champ d'application du principe de découplage. La réduction du quota de production des DOM leur enlève en effet toute perspective de développement et s'avère contraire aux projets entrepris pour atteindre le volume de production réglementaire à l'échéance 2010.

TRANSFERT ÉVENTUEL DE QUOTA

Dans le cadre d'un quota global non atteint, ce dispositif ne devrait pas être applicable de manière définitive et irréversible aux DOM afin de préserver leur capacité de développement ;

ISOGLUCOSE

Le développement de la production d'isoglucose est considéré par la Commission comme étant une source complémentaire d'économies d'échelles pour le secteur ; elle pourrait ainsi compléter les revenus de producteurs abandonnant partiellement la production de betteraves à sucre. Cependant, le développement de cette production est inenvisageable dans les DOM en l'absence de cultures alternatives à la canne (ou la banane pour les Antilles).

11. Analyse d'impacts de la réforme pour les DOM

Pour les DOM, le besoin financier résulte du différentiel entre les prix actuels et les prix post-réforme, appliqué au quota de production, auquel doivent impérativement être ajoutées les mesures en vigueur de soutien spécifique au secteur sucrier des RUP : aides à l'écoulement et au raffinage des sucres des DOM, aides au transport des cannes du champ aux centres de réception.

Compte tenu que la Commission ne fournit aucune précision, ni explication quant aux baisses du prix pour les producteurs communautaires de canne, l'impact financier ne peut être appréhendé à ce stade que de façon macro-économique pour l'ensemble de la filière canne sucre.

BAISSE DE PRIX

La baisse de prix peut être estimée par différence entre le prix d'intervention actuel du sucre brut et le prix proposé par la réforme. Les valeurs doivent être converties en sucre blanc pour pouvoir s'appliquer au quota de production qui est exprimé en valeur sucre blanc :

- prix d'intervention actuel du sucre brut (à 92°) : 523,70 €/t,
– soit en équivalent blanc : $523,70 / 0,92 = 569,20$ €/t
- prix du sucre brut envisagé par la réforme : 329,00 €/t
– soit en équivalent sucre blanc : $329,00 / 0,92 = 357,60$ €/t
- différentiel de prix en équivalent sucre blanc : $569,20 - 357,60 = 211,60$ €/t

QUOTA DE PRODUCTION DES DOM

Le volume de production à prendre en compte ne saurait être lié aux références historiques sans pénaliser gravement les producteurs communautaires des DOM. En outre une telle approche viendrait en contradiction flagrante avec les objectifs d'expansion de la production sucrière des DOM soutenus durablement par la Commission européenne à travers les plans de développement régionaux (PDR) traduits dans les documents uniques de programmation (DOCUP).

Aussi la base pertinente pour les DOM est-elle le volume correspondant aux **quotas A+B actuels** soit **510 244,5 t en valeur sucre blanc**.

POUR LES DOM L'IMPACT DE LA BAISSSE DES PRIX S'ÉTABLIT AINSI À :

$$211,60 \text{ €/t} \times 510\,244,5 \text{ T} = 107\,967\,736 \text{ €}$$

Impact financier global

	Quota A + B 510 244,5 t
Impact de la baisse de prix (211,60 €/t)	107 968 K€
Aides à l'écoulement (74,00 €/t en moyenne) ¹⁶	33 982 K€
Aide spécifique au raffinage des sucres des DOM (10,00 €/t) ¹⁷	4 592 K€
TOTAL	146 542 K€

Ce montant est sans commune mesure avec les montants financiers qui figurent dans la Communication de la Commission du 14 juillet 2004 à savoir 27M€ en première phase puis 39 M€ pour la campagne 2007/2008, enveloppe à laquelle seraient ajoutés, selon la note de bas de page figurant dans cette même communication, les actuels crédits au titre du règlement POSEIDOM¹⁸ (soit 14 M€).

LA COMPENSATION INTÉGRALE DES BAISSSES DE REVENUS CONSÉCUTIVES À LA RÉFORME DE L'OCM SUCRE POUR LES PRODUCTEURS DE CANNE ET LES FABRICANTS DE SUCRE EST INDISPENSABLE À L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉUNION

¹⁶ cf. Règlement (CE) n°1442/2002 de la Commission, du 7 août 2002 d'application de l'article 7§4 du Règlement (CE) n°1260/2001. Y compris l'aide spécifique au rendement (1,7 Meuros/an actuellement). La production écoulee actuellement est de 90% environ. Ce taux est retenu comme base de calcul de la production écoulee.

¹⁷ cf. Règlement (CE) n°1164/2002 de la Commission, du 28 juin 2002 d'application de l'article 38§3 du Règlement (CE) n°1260/2001. Le volume retenu est égal au volume retenu pour l'aide à l'écoulement, soit 90% du volume total.

¹⁸ cf. Règlement (CE) n°2477/2001 de la Commission, du 17 décembre 2001 relatif à l'aide au transport des cannes à sucre dans les départements français d'outre-mer