

Sucre Séisme à l'horizon pour les pays vulnérables

François Misser
(Journaliste)

La réduction de 36% des prix du sucre sur le marché de l'Union européenne, décidée en novembre par le Conseil européen, menace la filière sucrière des pays du Sud les plus vulnérables. Pour certains pays, c'est un séisme qui s'annonce. Car les compensations proposées sont insuffisantes.

Quels que soient les motifs, l'impact pour les pays les plus vulnérables parmi les fournisseurs de l'Union européenne s'annonce dramatique. Selon Arvin Boolell, ministre mauricien de l'Agriculture et Derick Heaven, président de l'Autorité Sucrière de l'Industrie de la Jamaïque, les conséquences de la réforme risquent d'être "désastreuses pour l'économie et le tissu social" de leur pays. Car le prix garanti payé aux exportateurs des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), dont Maurice et la Jamaïque, signataires du Protocole Sucre ACP-UE, qui bénéficient d'un quota fixe de 1,3 million de tonnes, est aligné sur le prix intérieur européen, actuellement trois fois supérieur au cours mondial. En conséquence, la réforme va entraîner une chute progressive du prix payé aux ACP, supérieur à 500 euros/tonne. Le préjudice direct sera de 244 millions d'euros/an à partir de 2010, selon une évaluation de l'économiste britannique Paul Goodison de l'European Research Office (ERO). L'évaluation n'inclut pas les coûts additionnels entraînés par le besoin pour les ACP de restructurer leur industrie sucrière afin

de demeurer compétitifs, ni les coûts de diversification de leur économie pour ceux qui estiment ne plus pouvoir poursuivre une activité rentable, ni la hausse du coût du fret maritime entraînée par la hausse du prix du pétrole.

De plus, la réforme. Du coup, les ACP s'attendent à ce que les clients raffineurs européens de leur sucre de canne leur fassent supporter le coût de cette mesure, estimé à 35 millions d'euros par an. Mais cette exigence entre en contradiction avec les clauses du Protocole Sucre dont les articles 1 et 5 autorisent les ACP à exporter du sucre raffiné ou non, protestent les représentants de ces pays.

Au total, ce sont 18 Etats ACP signataires du Protocole qui sont concernés par la baisse du prix intérieur, outre l'Inde qui dispose d'un quota de 10 000 tonnes. Mais la liste des "victimes" est plus longue. Elle inclut les pays ACP, non membres du Protocole, qui ont le droit d'exporter du Sucre Préférentiel Spécial (SPS), à un prix équivalent à 85% du prix garanti par le Protocole, afin d'alimenter les raffineries de cinq pays membres de l'UE, dont la célèbre Tate & Lyle britannique. En outre, grâce à l'initiative "Tout sauf les armes" (TSA), depuis 2001, plusieurs PMA, ACP ou non, profitent d'un quota exempté de droits de douane, bénéficiant du prix garanti, (130 000 tonnes pour la campagne 2005-2006) censé croître de 15% par an. Le Soudan, l'Ethiopie et le Bangladesh notamment figurent parmi les bénéficiaires. Mais la décision du Conseil européen risque de limiter l'accès du sucre TSA au marché européen, en vertu d'une clause de sauvegarde pour limiter la hausse des importations de sucre des PMA vers l'UE, après 2009. "L'accès pleinement libre au marché européen pourrait être retardé de 11 ans, soit jusqu'en 2020, causant jusqu'à un milliard d'euros de pertes annuelles à l'exportation pour les PMA", protestent Oxfam et le WWF qui évoquent une "trahison".



Migrant haïtien coupant de la canne à sucre en République dominicaine. Photo : Philippe Wolmuth/Panos.

Exigences contradictoires

A ces coûts pourrait s'ajouter celui d'une nouvelle exigence de la Commission européenne qui veut imposer aux ACP que les 3/4 du sucre exporté vers l'UE soit non raffiné, pour préserver la viabilité des raffineries communautaires privées de subven-

Traumatisme à l'île Maurice

Le pays ACP le plus affecté en termes de volume sera l'île Maurice qui subira une perte de 92,6 millions d'euros, selon l'évaluation de Goodison. Suivent les pertes que vont encourir les îles Fidji, (31,2m), le Guyana (30m), la Jamaïque (22,4m) et >

► le Swaziland (22,2m). Et plus la dépendance vis-à-vis de l'UE est grande, plus la douleur sera vive. Ce sera le cas pour Maurice dont 90% des exportations sont destinées à l'UE, tandis qu'à Fidji, le ratio est de 60%. On peut dès lors comprendre l'angoisse du directeur de la Chambre d'Agriculture de Maurice, Jean-Noël Humbert, qui évoquait le 29 juin dernier, dans *La Libre Belgique*, "un choc qui déstabilisera toute l'île". L'industrie sucrière contribue en effet directement à 9% du PIB mauricien mais les recettes d'exportations sont trois fois plus importantes que celles du textile, de l'habillement et du tourisme. Le traumatisme, avant même que la décision ne tombe à Bruxelles, a été tel que l'ancien ministre de l'agriculture de Maurice, Nandoomar Bodha, a évoqué une "tragédie", et accusé "la Commission européenne de planifier la destruction de l'économie du sucre dans les pays en voie de développement".

A Maurice, le secteur emploie 30 000 personnes, outre 25 000 petits planteurs (dont la taille des exploitations est souvent inférieure à 1 ha). De plus, une précédente restructuration s'est soldée par un tiers de pertes d'emploi en 2001. L'avenir est envisagé avec d'autant plus de crainte, que les ACP savent qu'ils ne se battent pas à armes égales avec les méga-producteurs brésiliens et australiens, en termes de compétitivité. Ils ont en effet de nombreux handicaps à surmonter. Beaucoup de producteurs ACP sont des îles comme Maurice ou les Caraïbes, ou encore des pays enclavés, dont les marchés intérieurs sont exigus et qui ne peuvent faire jouer en leur faveur les économies d'échelle. En face, la production brésilienne est de l'ordre de 23 millions de tonnes par an (38 fois plus importante que celle de Maurice) et les exportations de ce pays (environ 14 millions de tonnes) sont près de neuf fois supérieures aux exportations des ACP vers l'UE. Beaucoup de pays ACP, exposés à des aléas climatiques (cyclones ou sécheresses), présentent une vulnérabilité inhérente. Dans certains pays, la crise était déjà présente avant la décision du Conseil européen. A Saint Kitts et Nevis, dans les petites Antilles, où le sucre représente 93% des exportations agricoles, près de 1 500 personnes viennent d'être licenciées dans l'industrie sucrière et il est question d'arrêter totalement la production.

A Maurice, la baisse annoncée du prix garanti frappe un pays sujet aux impacts négatifs des changements climatiques et qui subit de plein fouet la crise du textile, engendrée par un autre épisode de la libéralisation du commerce international : la fin de l'Accord Multi-Fibres et l'ouverture des marchés-cibles, dont l'UE, aux produits chinois. En une décennie, avec les difficultés conjuguées du textile et de l'industrie sucrière moins compétitives, on est passé du plein emploi, à un taux de

chômage de 14%. Et le pire doit encore arriver. C'est donc la santé du "petit tigre" de l'Océan Indien qui est menacée; le sucre constituant à Maurice le "sang de l'économie" selon l'actuel ministre de l'agriculture, Arvin Boolell. Et la crise qui s'annonce pourrait sonner le glas de la "success story" mauricienne, vitrine de la politique du développement de l'UE : le Protocole Sucre a en effet aidé Maurice à entrer dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. L'argent du sucre y a concouru au développement des zones franches d'exportation et du tourisme.

Au Guyana, où la production de sucre (170 000 tonnes), occupe 20 000 travailleurs et représente la moitié des revenus agricoles, le choc va entraîner une perte annuelle de revenus de plus de 30 millions, soit quatre fois le montant de la réduction de la dette extérieure obtenue lors du sommet du G8 à Greensand. Et dans les Caraïbes, le préjudice total se situera au-delà des 80 millions par an. "Cela remet en question tout l'avenir des économies de petite échelle", commente Géo Govinden, représentant de la Chambre d'Agriculture de Maurice.

La catastrophe sera aussi durement ressentie au Swaziland où le sucre pèse très lourd dans l'économie. Selon Paul Goodison, ce secteur représente 59% du PIB agricole, 18% du PIB national, 24% du produit industriel et 10% des emplois formels de ce pays, particulièrement vulnérable. Le chômage frappe le tiers de la population et le taux de prévalence du VIH-Sida dépasse 30%. A compter de 2009, le Swaziland perdra 21% de ses recettes d'exportation, soit l'équivalent des deux tiers de l'aide européenne sur cinq ans (31 millions d'euros pour la période 2002-2007).

Mode de vie, environnement et stabilité politique menacés

Au-delà de l'impact financier, c'est la vie de sociétés entières qui sera bouleversée. Le Jamaïcain Derick Heaven, rappelait en novembre 2004, au Parlement européen, que la culture et le traitement de la canne constituent la principale activité du monde rural de l'île, faisant vivre directement 40 000 travailleurs, et de façon indirecte un tiers de la population active du pays. Qui plus est, là-bas, la crise du sucre se superposera à celle de la banane.

Arvin Boolell insiste aussi sur le rôle multifonctionnel du sucre dans la distribution des revenus en zone rurale et sur l'effet multiplicateur qu'il exerce sur l'emploi de trois millions de personnes dans les pays ACP. Ces industries, dit-il, sont directement responsables des soins de santé, de l'éducation, du logement et de services communautaires. De plus, à Maurice, mais aussi en Jamaïque et au Guyana, ►

Promouvoir le développement durable du secteur sucrier ACP

Les ministres représentants les Etats ACP signataires du Protocole ACP-UE sur le sucre et les PMA (pays les moins avancés) fournisseurs de sucre au titre de l'Initiative « TSA » se sont réunis à Kisumu (Kenya) du 22 au 25 septembre 2005, à l'occasion de la 9ème Conférence ministérielle spéciale ACP sur le sucre, en vue d'examiner des stratégies visant à promouvoir le développement durable de leurs industries sucrières, notamment à la lumière des propositions radicales de la Commission européenne pour réformer le régime communautaire du sucre. Les ministres ont pris note avec satisfaction de l'achèvement récent de la plateforme conjointe des groupes sucre ACP et PMA. Ils ont rappelé que dans ce document, les groupes sucre ACP et PMA acceptent la nécessité d'une réforme du régime communautaire du sucre et demandent que cette réforme soit juste, objective et équitable pour toutes les parties concernées.

► Pour plus d'informations :
Holy Ramanankasina :
rholy@acpsec.org

Les vraies raisons de la réforme

Dans le cadre de la réforme de la Politique agricole commune, qui envisage le démantèlement progressif des mécanismes de soutien aux productions et aux exportations communautaires, les ministres de l'Agriculture des 25 ont adopté, le 24 novembre dernier, un compromis prévoyant une réduction de 36% en quatre ans du prix garanti aux agriculteurs européens pour leurs ventes de sucre sur le marché interne. Il devrait chuter du niveau actuel de 632 euros/tonne à 400 euros/t au terme de la réforme, en 2009/2010. Même après cette baisse importante, le prix intérieur au sein de l'Union européenne restera deux fois plus élevé que le cours mondial (environ 200 euros à la mi-2005).

L'objectif des instigateurs de la réforme était de faire baisser les volumes de production dans l'UE mais aussi de présenter une concession majeure à la veille de la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de la mi-décembre à Hong Kong. Car l'UE ne veut plus être mise sur la sellette par l'Australie, le Brésil et la Thaïlande qui lui reprochent les "distorsions de concurrence" que constituent ses exportations subventionnées. Le Brésil prétend qu'en 2002, les subventions européennes lui auraient coûté 494 millions de dollars, et la Thaïlande chiffre son préjudice à 151 millions. Le différend avait amené les trois pays à déposer plainte en 2003 devant l'OMC, dont un panel a conclu que l'UE enfreignait ses engagements en subventionnant ses exportations au point de provoquer la dépression des cours mondiaux.

Mais ces éléments ne suffisent pas à expliquer la détermination de la Commission à appliquer une réforme peu populaire chez les cultivateurs européens de betterave. Brian Worth, journaliste spécialisé sur les questions communautaires, avance une autre explication. Dans l'hebdomadaire EU Reporter du 24 octobre dernier, il estime que cette réforme de l'Organisation commune des Marchés de l'UE s'inscrit surtout dans une stratégie visant à troquer des concessions sur le chapitre agricole à l'OMC pour en obtenir des avantages au bénéfice des exportateurs de services et de produits industriels européens.

- le sucre apporte une contribution importante à la production d'électricité, allégeant la facture pétrolière de ces pays. Or, pour Jean-Noël Humbert, si l'industrie sucrière périclité, la viabilité de projets énergétiques tels que la centrale de Bellevue qui pourvoit à 50% des besoins du pays, se trouve en péril. A Maurice, le sucre est employé dans la fabrication d'éthanol. Car, si on ne peut garantir aux paysans un prix rémunérateur, ces projets ne seront pas viables. Enfin, les recettes d'exportation provenant du sucre, de l'ordre de 300 millions de \$/an, contribuent largement à payer les importations mauriciennes de denrées vivrières, indispensables à la sécurité alimentaire du pays.

La disparition de la canne aura aussi de sérieux inconvénients pour l'environnement dans une île où les plantations couvrent 40% de la superficie totale et 80% des terres cultivables. Car cette culture, relativement adaptée à l'alternance des sécheresses et des cyclones, joue un rôle important dans la conservation des sols, se satisfait d'un usage minimum de pesticides, dégage peu de pollution, représente un puits de CO2 et permet de réduire les importations de carburants fossiles. Sa disparition peut bouleverser le paysage de l'île où les plantations sont l'un des attraits du tourisme, secteur d'avenir de l'économie. De plus, elles préviennent l'érosion des sols qui peut affecter les plages de sable vantées par les brochures touristiques et qui sont déjà menacées par le dépérissement des barrières de corail, censées les protéger de la houle. Les ministres européens de l'agri-

culture eux-mêmes ont reconnu le 5 septembre dernier la relation entre agriculture et protection de l'environnement.

Un mode de vie et une culture sont menacés. Le 21 novembre à Edimbourg, Glenys Kinnock, la coprésidente de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, qui rassemble les parlementaires des 78 pays ACP et autant de députés européens, a rappelé que "le sucre pousse aux Caraïbes depuis plus de 300 ans et est lié à l'histoire de la région, l'esclavage et l'indépendance". Et Mme Kinnock rejoint Arvin Boolell et le député swazi Guduza Dlamini qui évoquent les risques d'instabilité politique que peut entraîner la baisse brutale des prix. "Les ressources externes et la stabilité apportées par le sucre sont indispensables pour les démocraties de ces pays", a déclaré l'eurodéputée britannique.

Des perspectives d'investissement qui s'éloignent

Dans les PMA, la baisse du prix garanti rend caduques les calculs de rentabilité des investissements effectués dans la perspective d'un accès libre au marché européen rémunérateur. A l'avenir, les banques seront plus réticentes à financer des plantations ou des raffineries, si les retours sur investissements s'annoncent moindres, redoute Géo Govinden. Une chute de 700 à un milliard de dollars des investissements dans les PMA est anticipée par les professionnels de la filière.

> Certes, la réforme peut entraîner un impact positif sur le marché mondial, où la diminution des subventions européennes devrait faire monter les cours. La Commission européenne évoque le scénario d'un doublement. Mais les ACP en doutent, dans la mesure où le marché mondial est largement résiduel : 40% seulement de la production mondiale y est échangée et les excédents des pays producteurs comme le Brésil y sont déversés à des prix de dumping. Il est donc sujet à une volatilité des prix, préjudiciable aux plans d'investissements à long terme.

En tout cas, la baisse du prix intérieur européen remettra en question la rentabilité des exploitations de pays comme le Burkina Faso ou le Congo-Kinshasa, estime une étude de la Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD). Seuls le Mozambique, le Zimbabwe, l'Éthiopie et la Zambie sont assurés de demeurer performants. Avec un prix de 400 euros, hypothèse qui s'est accomplie, Fidji, Cuba, l'Inde, le Sénégal, le Congo-Brazzaville et le Guyana se trouveraient dans une situation intermédiaire tangente. Une récente étude du consultant britannique LMC International estimait qu'en cas de baisse du prix européen de 33%, le potentiel d'exportations serait de 300 000 tonnes alors qu'il se chiffrerait à 1,6 million de tonnes si la baisse n'était que de 20%. On sait maintenant à quoi s'en tenir.

Vrais bénéficiaires et compensations insuffisantes

Outre les méga-producteurs australien et brésilien, les vrais bénéficiaires de la baisse sont les industries agro-alimentaires de l'UE qui font entrer le sucre dans la composition de leurs produits (boissons gazeuses, produits laitiers, chocolat, confiserie, biscuits, etc.). Leur gain pourrait atteindre 3 milliards d'euros par an. A elles seules, ces multinationales consomment plus de 70% du sucre en vente sur le marché européen. Ceci amène l'eurodéputée verte française Marie-Hélène Aubert à déplorer que le compromis du Conseil européen s'est fait au détriment des plus pauvres : les pays ACP et les agriculteurs des régions les plus défavorisées de l'UE. De son côté, Kaliopate Tavola, ministre des Affaires étrangères de Fidji, estime la baisse des prix européens "complètement en contradiction avec la politique européenne du développement".

Pour calmer les protestations des producteurs de sucre ACP, la Commission européenne a rendu public, en septembre dernier, un "plan d'action" de huit ans en faveur de ses partenaires du Sud. Le Commissaire au développement Louis Michel a proposé le versement d'une dotation de 40 millions d'euros dès 2006 "avant même que la réforme du

sucre ne produise un impact majeur en termes de prix" et de quantités supérieures par la suite, pour aider les partenaires du Sud à affronter les conséquences de la réforme. L'objectif est d'améliorer la qualité et la productivité du secteur sucre de ces pays, en y encourageant la diversification quand les gains de compétitivité ne sont pas possibles.

Mais les ACP estiment ces mesures insuffisantes. Le montant ne correspond qu'à un dixième des préjudices encourus. En moyenne, ils ne représentent qu'une dotation de 2 à 3 millions d'euros par pays signataire du Protocole Sucre : une obole face à l'ampleur du préjudice. Ils comptent dès lors, à l'instar de Maurice et de la Jamaïque qui ont proposé des plans concrets d'adaptation, réclamer des aides plus substantielles, confortés par le constat du gouvernement britannique qu'un minimum de 500 millions d'euros "d'appui à la transition" du secteur sucrier ACP serait nécessaire. Mais les ACP sont sceptiques vis-à-vis du Plan, car dans le passé les programmes européens de soutien aux producteurs de bananes et de rhum, compensant l'ouverture du marché européen à d'autres producteurs, n'ont eu pratiquement pas d'effet, déplore le ministre jamaïcain des affaires étrangères, K.D. Knight.

Les Etats ACP reconnaissent le droit de l'UE à réformer sa politique mais estiment que la baisse aurait dû être moins brutale, échelonnée sur huit ans et accompagnée de mesures pour moderniser et rendre compétitif leur secteur sucrier. De concert avec les PMA, ils ont proposé sans succès que la baisse se situe dans une fourchette de 15% à 20%, pour leur laisser le temps de s'adapter. "Comment espérer qu'un pays en développement puisse entreprendre en trois ans une transition économique dont l'un des résultats déstabilisateurs sera d'accroître l'exode rural ?" demande Derick Heaven. "Il faut que les compensations soient suffisantes pour financer la restructuration et la diversification dans et hors de la filière", dit-il. En Jamaïque, on est conscient de la nécessité d'adaptation. Il existe des projets pour développer la production de bio-éthanol, le raffinage du sucre afin d'alimenter l'industrie des boissons gazeuses, la co-production d'électricité et d'autres options encore. Mais pour ce faire, il faut des moyens. L'industrie doit être assurée d'avoir des débouchés rémunérateurs. Sinon il n'y aura pas de base financière pour supporter les coûts supplémentaires engendrés par la diversification. Tenant compte de ces arguments, l'Assemblée Paritaire a invité, en novembre, l'UE à consentir une dotation d'au moins 80 millions d'euros en 2006 et d'un montant approprié ensuite pour financer ces coûts d'adaptation et de diversification. Sera-t-elle écoutée ? La balle revient dans le camp de l'UE. ■

Rejet des agriculteurs espagnols

En novembre 2005, une vingtaine d'agriculteurs espagnols de COAG (*Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos*) en provenance des régions de production de betterave sucrière réalisaient différentes actions devant le bâtiment du Conseil européen à Bruxelles, où ils campaient et protestaient, pour manifester leur rejet le plus fort de la Proposition de Réforme du sucre de la Commission européenne. La COAG rejette énergiquement la proposition de réforme puisqu'elle détruirait complètement le tissu socio-économique des zones de production et qu'elle signifie une agression au milieu rural sans précédent.

► **Contact :**
Manuel Izquierdo,
Secrétaire Provincial
COAG Sevilla:
+34 629-303756