

N° 247

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer (1) sur le « **sucre des régions ultrapériphériques en danger : sauver une filière vitale des méfaits d'une politique commerciale dogmatique** »*,

Par Mme Gisèle JOURDA et M. Michel MAGRAS,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : M. Michel Magras, *président* ; Mme Aline Archimbaud, M. Guillaume Arnell, Mmes Éliane Assassi, Karine Claireaux, MM. Éric Doligé, Michel Fontaine, Pierre Frogier, Joël Guerriau, Antoine Karam, Thani Mohamed Soilihi, *vice-présidents* ; M. Jérôme Bignon, Mme Odette Herviaux, MM. Robert Lafoauly, Gilbert Roger, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, Jean Bizet, Mme Agnès Canayer, MM. Joseph Castelli, Jacques Cornano, Mathieu Darnaud, Félix Desplan, Jean-Paul Fournier, Jean-Marc Gabouty, Jacques Gillot, Daniel Gremillet, Mme Gisèle Jourda, MM. Serge Larcher, Nuihau Laurey, Jean-François Longeot, Vivette Lopez, Jeanny Lorgeoux, Georges Patient, Mme Catherine Procaccia, MM. Stéphane Ravier, Charles Revet, Didier Robert, Abdourahamane Soilihi, Mme Lana Tetuani, MM. Hilarion Vendegou, Paul Vergès, Michel Vergoz.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA FILIÈRE DE LA CANNE À SUCRE : UN SECTEUR VITAL MAIS VULNÉRABLE DES ÉCONOMIES DES RUP	9
A. UN SECTEUR STRATÉGIQUE POUR L'EMPLOI QUI A SU SE MODERNISER	9
1. <i>Un moteur économique indispensable</i>	9
2. <i>Une industrie sucrière modernisée pour faire face au défi de la compétitivité</i>	11
B. DES ÉCONOMIES SUCRIÈRES CONFRONTÉES À UNE SÉRIE DE CHOCS	16
1. <i>La fin des quotas sucriers</i>	16
2. <i>L'accélération de l'ouverture commerciale du marché européen</i>	18
II. INFLÉCHIR LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UNION POUR PRÉSERVER UNE PRODUCTION ULTRAMARINE SENSIBLE	26
A. LES NÉGOCIATIONS AVEC LE VIETNAM : LES GERMES D'UN DÉSASTRE	26
1. <i>Les sucres spéciaux, variable d'ajustement sacrifiée au credo du libre-échange</i>	26
2. <i>L'inefficacité patente des clauses de sauvegarde et des mécanismes de stabilisation actuels</i>	30
B. ÉVALUER LE RISQUE EN AMONT ET RENDRE EFFICIENTS LES MÉCANISMES DE PROTECTION EN AVAL	34
1. <i>Sécuriser le périmètre des mandats de négociation et obtenir l'exclusion des sucres spéciaux</i>	34
2. <i>Améliorer le suivi des importations et rendre opérationnels les mécanismes de protection</i>	36
EXAMEN EN DÉLÉGATION	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	51
ANNEXES	53
ANNEXE 1 - TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	55
ANNEXE 2 - ARTICLES DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE	61
• Article 206 (ex-article 131 TCE)	61
• Article 207 (ex-article 133 TCE)	61
• Article 349 (ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE).....	63

ANNEXE 3 - COMPTE RENDU DE LA RÉUNION PLÉNIÈRE DU JEUDI 26 NOVEMBRE 2015	65
• Audition de MM. Guilhem Brun, sous-directeur Europe à la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du Ministère de l'agriculture, Arnaud Martrenchar, chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes à la Direction générale des outre-mer (DGOM), Jonathan Gindt, chef du secteur RELEX et Sébastien Ditleblanc, adjoint au chef de secteur, au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).....	65
• Audition de Mmes Claire Cheremetinski, sous-directrice de la politique commerciale et de l'investissement, Valérie Liang-Champrenault, chef du bureau Politique agricole commune, et Alexandra Marie, adjointe au chef de bureau, à la Direction générale du trésor.....	73
• Audition de Mme Laetitia de La Maisonneuve, chargée des relations avec le Parlement, et de M. Emmanuel Detter, consultant (EURODOM), de M. Jean-Bernard Gonthier, président de la chambre d'agriculture de La Réunion, et de Mme Sylvie Le Maire, déléguée générale du Syndicat du sucre de La Réunion.....	78

Mesdames, Messieurs,

Depuis le XVII^e siècle, la culture de la canne à sucre a façonné la vie de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. **Le sucre et le rhum** demeurent des **éléments essentiels d'un patrimoine culturel séculaire**, transmis avec fierté de génération en génération. Ce sont aussi des **secteurs économiques cruciaux** pour des territoires frappés par un chômage de masse, la filière canne représentant quelque 40 000 emplois directs et indirects. Qu'une seule production soit menacée et c'est toute la filière qui se retrouve déstabilisée, avec les conséquences catastrophiques que l'on peut anticiper sur de petites économies insulaires vulnérables. Sous peine d'allumer la mèche qui conduit à l'explosion sociale, les autorités nationales et européennes doivent soutenir ce secteur stratégique.

Or, les professionnels du secteur du sucre sont confrontés à une **série de menaces qui mettent en danger les efforts importants de restructuration et de modernisation** qu'ils ont entrepris en misant sur l'exemplarité environnementale, la spécialisation commerciale et l'innovation agronomique et industrielle.

La première menace est celle du **changement climatique**, qui commence déjà à faire sentir ses effets. L'allongement et l'intensification des saisons sèches qui sont promises aux départements d'outre-mer par les prévisions les plus robustes ne manqueront pas de peser sur le rendement des cultures, la canne étant particulièrement sensible à la sécheresse. Pour y faire face, le secteur sucrier appuie la recherche agronomique pour développer de nouveaux plants plus résistants et développe de nouveaux procédés industriels pour gagner en compétitivité tout en promouvant l'économie circulaire et la production d'énergie durable à partir de la bagasse.

Le deuxième choc qui s'annonce viendra de la **suppression des quotas sucriers** en 2017. Il sera fait table rase du principe fondamental de l'organisation commune de marché européenne qui prévaut encore aujourd'hui. Les producteurs de sucre brut des départements d'outre-mer, dont l'accès au marché européen était protégé depuis 50 ans, se retrouveront directement confrontés à la concurrence des industriels de la betterave, très compétitifs et solidement installés en Europe continentale.

C'est pourquoi le **segment des sucres roux non destinés au raffinage, dits « sucres spéciaux »**, qui constitue un marché de **niche haut de gamme**, devient hautement **stratégique pour les régions ultrapériphériques (RUP)**. Grâce à ses départements d'outre-mer, la France est le seul producteur de sucres spéciaux de canne en Europe et La Réunion partage sur ce marché le premier rang avec l'île Maurice, avec environ 90 000 tonnes produites. Toutefois, le succès de cette stratégie de recentrage sur les sucres spéciaux dépend du maintien de protections douanières adéquates pour limiter les importations des pays tiers.

Or, et c'est la troisième menace qui pèse sur la filière canne, la **politique commerciale de l'Union européenne**, sous la houlette d'une Commission européenne prônant un libre-échange sans limite, **met en danger la production sucrière de ses RUP**. Ce credo aboutit à négliger toute évaluation prospective et toute étude d'impact des accords commerciaux de l'Union européenne et, en conséquence, à concéder des avantages douaniers excessifs aux pays tiers au préjudice de nos outre-mer. Les négociations en cours avec le Vietnam offrent une parfaite illustration de cette orientation, qui est d'autant plus incompréhensible qu'elle entre en totale contradiction avec la modernisation industrielle de la filière que l'Union européenne elle-même a largement financée grâce à sa politique agricole et à sa politique régionale.

Ces concessions commerciales exorbitantes ne peuvent être compensées par les clauses de sauvegarde et mécanismes stabilisateurs. Force est de constater à l'expérience que les procédures sont trop lourdes et trop lentes. Même en apportant des preuves irréfutables d'une déstabilisation, il manque toujours la volonté politique d'appliquer ces dispositifs laissés à la discrétion de la Commission. Pour reprendre un mot de Pascal, on serait amené à dire qu'en l'état et à moins d'une révision drastique, *« cela est inutile et incertain, et pénible »*.

Il est désormais impératif d'éviter que ne s'empilent des accords commerciaux conclus sans vision d'ensemble de leurs répercussions sur les économies ultramarines. Les sucres spéciaux doivent, en particulier, être explicitement exclus du champ des futures négociations commerciales.

Les RUP appartiennent pleinement à l'Europe dont ils portent les valeurs et respectent les normes sanitaires, sociales et environnementales, contrairement aux concurrents qu'ils affrontent au sein de leur environnement régional. Soucieuse de sonner l'alerte avant qu'il ne soit trop tard, la Délégation sénatoriale à l'outre-mer a souhaité, à l'occasion des négociations de l'accord de libre-échange avec le Vietnam, élaborer **une proposition de résolution européenne condamnant une politique commerciale qui ferait des outre-mer une variable d'ajustement.**

I. LA FILIÈRE DE LA CANNE À SUCRE : UN SECTEUR VITAL MAIS VULNÉRABLE DES ÉCONOMIES DES RUP

A. UN SECTEUR STRATÉGIQUE POUR L'EMPLOI QUI A SU SE MODERNISER

1. Un moteur économique indispensable

La filière de la canne à sucre, avec ses deux branches de production de sucre et de rhum, joue un rôle économique et social vital dans les départements d'outre-mer, notamment à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique.

La Martinique se caractérise par l'orientation de la filière vers la production de rhum agricole. La majorité des exploitations disposent de moins de 3 hectares, dont certaines d'entre elles sont situées dans des zones accidentées ce qui génère des coûts de production élevés. Une sucrerie subsiste en Martinique : la SAEM du Galion. Le sucre est vendu sur le marché local.

En Guadeloupe, la production de sucre est dominante. Bien que les exploitations soient de petite taille (3,4 hectares en moyenne), la majorité des parcelles sont récoltées mécaniquement ou semi-mécaniquement, à l'exception de Marie-Galante où la récolte est essentiellement manuelle. La Guadeloupe dispose de deux usines sucrières : Gardel localisée au Moule, qui broie environ 80 % des tonnages de canne produits en Guadeloupe « continentale », et une plus petite unité localisée à Marie-Galante : les Sucreries Rhumeries de Marie-Galante (SRMG).

La Réunion est le principal producteur de sucre parmi les régions ultrapériphériques (RUP). Elle ne produit pas de rhum agricole et envoie l'intégralité de la canne récoltée à des sucreries. Le rhum réunionnais est le résultat d'une seconde transformation à partir de la mélasse provenant de la première transformation sucrière. Le modèle de production est bien différent de celui des Antilles. La surface moyenne des exploitations cannières est de 7,6 hectares, ce qui reste de petite taille par comparaison avec les exploitations betteravières d'Europe continentale. C'est à la fois la conséquence de la géographie accidentée de l'île et d'une volonté de préserver une agriculture familiale¹.

En revanche, ces exploitations sont nettement plus étendues qu'en Guadeloupe et en Martinique, ce qui justifie une différenciation des productions respectives pour tirer parti des avantages comparatifs de chaque

¹ Audition de M. Gonthier, président de la Chambre d'agriculture de La Réunion du 26 novembre 2015.

territoire sans entrer en concurrence sur des marchés relativement étroits¹. La canne est transformée par deux usines : Bois-Rouge au nord-est et le Gol au sud-ouest, d'une capacité unitaire d'un million de tonnes de cannes traitées.

Production de canne par département (en tonnes)	Destination	2010	2011	2012	2013	2014
Guadeloupe	Sucrierie	677 432	646 304	585 600	448 022	587 676
	Distillerie agricole	57 739	51 280	72 676	56 814	79 163
	Total	735 171	697 584	658 276	504 836	666 839
Guyane	Sucrierie	0	0	0	0	0
	Distillerie agricole	5 626	7 090	7 546	2 931	10 075
	Total	5 626	7 090	7 546	2 931	10 075
Martinique	Sucrierie	70 288	68 994	47 368	42 872	39 665
	Distillerie agricole	131 490	137 677	127 937	135 050	127 206
	Total	201 778	206 671	175 305	177 922	166 881
La Réunion	Sucrierie	1 877 197	1 884 000	1 835 786	1 717 665	1 763 656
	Distillerie agricole	0	0	0	0	0
	Total	1 877 197	1 884 000	1 835 786	1 717 665	1 763 656
Totaux	Sucrierie	2 624 917	2 599 298	2 468 754	2 208 559	2 390 997
	Distillerie agricole	194 855	196 047	208 159	194 795	216 444
	Total	2 819 772	2 795 345	2 676 913	2 403 354	2 607 451

Source RAE POSEI – ODEADOM 2014

Selon le cabinet d'études Solving Efeso qui a réalisé en 2013-2014 sur commande de l'ODEADOM, une évaluation des aides à la **filière canne**, celle-ci représente en effet **23 000 emplois directs et 40 000 emplois directs, indirects et induits**. L'éventail des métiers est très étendu, le Syndicat du Sucre de La Réunion en recensant plus d'une cinquantaine dans les domaines agricole (plantations), industriel (sucrierie et distillerie), des transports, de l'énergie (centrales à bagasse) et de la recherche².

¹ Audition de MM. Brun (ministère de l'agriculture), Martrenchar (ministère des outre-mer) et Gindt (secrétariat général aux affaires européennes) du 26 novembre 2015.

² Audition du Syndicat du Sucre de La Réunion par visioconférence du 26 novembre 2015.

Son poids est considérable dans des territoires où le taux de chômage s'élève à plus du double de la moyenne nationale et où plus de la moitié des actifs de moins de 25 ans sont au chômage. D'après l'Insee, en novembre 2015, les taux de chômage s'établissent en métropole à 9,9 % et dans les départements d'outre-mer à 24,1 %. Le taux le plus élevé est atteint à La Réunion (26,8 %), suivie de la Guadeloupe (23,7 %) pour retenir les deux départements où l'économie sucrière est la plus développée. **Le poids de cette activité ramené à la population active de l'Hexagone représenterait plus de 3 millions d'emplois.**

Si l'on considère plus spécifiquement **La Réunion**, cette filière génère **18 300 emplois directs, indirects et induits, soit 9 % de la population active** et 13,3 % des emplois du secteur privé. Par ailleurs, elle occupe le **premier rang dans les exportations du territoire** et pèse près de 50 % de leur valeur totale¹ et 80 % de leur volume, ce qui lui fait jouer un rôle prépondérant dans la balance commerciale réunionnaise. Elle constitue un pilier du modèle agricole et plus largement du modèle économique de l'île.

L'importance de la filière canne résulte aussi de sa contribution à l'aménagement du territoire. En 2014, la superficie de canne à sucre dans les départements d'outre-mer (DOM) représente près de 42 000 hectares, soit plus d'un tiers de la surface agricole utile totale (SAU). Les plantations, sucreries et rhumeries contribuent fortement au maintien des emplois dans les bassins agricoles et modèlent encore le paysage des DOM. La canne à sucre possède un système racinaire puissant qui contribue efficacement à lutter contre l'érosion des sols et qui favorise l'infiltration d'eau pour alimenter les nappes phréatiques.

2. Une industrie sucrière modernisée pour faire face au défi de la compétitivité

Toute déstabilisation de la filière canne entraînerait des conséquences catastrophiques pour des territoires fragiles qui souffrent particulièrement dans un contexte de crise économique généralisée. Les tensions sociales qui couvent ne manqueraient pas alors de se raviver. Il revient aux autorités nationales et européennes de continuer à soutenir ce secteur stratégique pour les RUP, dont les professionnels ont dû se moderniser pour pallier leurs handicaps structurels et adapter leur stratégie commerciale pour se positionner sur un marché de niche.

¹ D'après les données douanières, en 2013, le sucre représentait 39 % des exportations réunionnaises en valeur et le rhum 10 %.

Les productions ultramarines de sucre sont constituées, de deux catégories de produits nettement différenciés et destinés à des marchés très distincts :

- **les sucres bruts** destinés au raffinage ont vocation, après avoir été transformés en sucres blancs, à être écoulés sur un marché de masse de commodités ;

- **les sucres de spécialité**, directement consommables par le client final en tant que sucres roux de canne, appelés aussi « sucres spéciaux » correspondent à une niche plus haut de gamme.

Sur les 250 000 tonnes de sucre de canne produit en moyenne chaque année, environ 60 % du sucre des DOM est destiné au raffinage dans des proportions variables selon les territoires. Cette production entre en concurrence avec les **18 millions de tonnes de sucre de betterave** produits en Europe, dont 4,4 millions de tonnes en **France** qui est **le premier producteur mondial** de sucre de betterave et le huitième producteur mondial tous sucres confondus.

La Réunion oriente désormais la moitié de sa production vers les sucres spéciaux, la Guadeloupe est moins investie sur ce créneau mais y consacre déjà 30 % de sa production. Parmi les sucres spéciaux, 60 % sont à destination des industries agroalimentaires et 40 % constituent des sucres de bouche.

À la suite d'une condamnation pour *dumping* devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union européenne a fait évoluer sa politique sucrière en 2006. Cette réforme a entraîné une très lourde restructuration dans l'industrie sucrière continentale, avec notamment la fermeture de 83 sucreries dans l'Union, soit une baisse drastique de 44 %. En revanche, **le nombre de sucreries est resté constant dans les DOM depuis 2006**, conformément aux effets attendus des soutiens européens et nationaux mis en place spécifiquement pour soutenir les producteurs des régions ultrapériphériques.

Département	Nombre de sucreries	% du tonnage de canne destiné à la production de sucre (année 2013)
Guadeloupe	2	89 %
Martinique	1	24 %
La Réunion	2	100 %
Guyane	0	0 %
Total	5	92 %

Source : RAE ODEADOM 2013

De même, la **production de sucre** est restée relativement stable depuis 2010 autour de **2,7 millions de tonnes de canne par an**. Les variations sont essentiellement dues aux aléas climatiques auxquels cette culture est très soumise.

Production de sucre par département (en tonnes équivalent sucre blanc)	2010	2011	2012	2013	2014
Guadeloupe	55 187	51 280	53 499	45 366	59 249
Guyane	0	0	0	0	0
Martinique	4 055	3 781	2 920	2 188	2 428
La Réunion	206 808	206 625	208 732	195 580	195 977
Totaux	266 050	261 686	265 151	243 134	257 654

Source : RAE ODEADOM 2014

La **production** est, en effet, extrêmement **dépendante des conditions climatiques**. Un peu moins sensible que la banane aux cyclones, la canne est toutefois très vulnérable aux risques de sécheresse. Le changement climatique devrait se traduire selon les prévisions par un allongement et une intensification des périodes sèches, ce qui pèserait négativement tant sur le tonnage que sur la concentration en sucre. Pour contrer le phénomène, les producteurs ont misé avec l'aide des pouvoirs publics sur l'accroissement des surfaces irriguées qui restent encore insuffisantes mais ne peuvent croître de façon illimitée.

De ce point de vue, les RUP françaises connaissent une situation analogue à leurs **concurrents situés en zone tropicale** mais, par rapport à ces derniers :

- pâtissent d'un **inconvénient**, celui d'une **moindre surface** exploitée et exploitable, surtout en comparaison du Brésil et de l'Inde, qui pourraient compenser l'effet du changement climatique par un effet de volume et la mise en culture de nouvelles terres dans une logique extensive ;

- bénéficient en contrepartie d'un **atout**, celui que représente l'implantation locale de **centres de recherche agronomiques très performants**, avec les réseaux du Cirad et de l'Inra en soutien. Ces unités comme eRcane à La Réunion et CTCS à la Guadeloupe et à la Martinique ont notamment développé de nouvelles variétés plus résistantes à la sécheresse et offrant de meilleurs rendements.

La filière canne de La Réunion a plus largement misé sur la recherche et le développement pour assurer sa modernisation après la réforme européenne de 2006. Le **perfectionnement des procédés industriels** qu'elle a porté voit sa valeur reconnue au niveau mondial et lui permet désormais d'**exporter ses savoir-faire**, notamment en Colombie, en Algérie, en Afrique centrale et australe, au Vietnam et en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Parmi les innovations portées depuis 2007, il convient de signaler :

- la technique de visualisation en direct et à distance des paramètres des ateliers de fabrication ;

- la mise en place d'une caisse d'évaporation à flots tombants permettant une économie d'énergie de 15 % dans la transformation du jus de canne en sirop ;

- l'installation d'un moulin entre le broyeur (*shredder*) et la diffusion permettant d'augmenter la capacité de broyage, de baisser de 40 % la consommation de vapeur et d'améliorer l'extraction du sucre¹.

La filière canne a su également **se diversifier vers l'économie du développement durable**, en particulier à La Réunion. D'une part, elle mène des recherches en matière de **chimie verte** dans la perspective de nouveaux débouchés notamment dans la cosmétique et les plastiques. D'autre part, et surtout, elle s'est engagée dans une démarche de **valorisation de tous les résidus et coproduits dans une perspective d'économie circulaire**. Les écumes sont valorisées en engrais, la mélasse utilisée pour la fabrication du rhum sert également à l'alimentation des animaux d'élevage, la bagasse est utilisée pour produire de l'énergie. À La Réunion, grâce à la mise au point de la cogénération bagasse-charbon, l'industrie sucrière fournit 33 % des énergies renouvelables et 10 % de la consommation électrique de l'île².

Conformément à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui permet l'édition de mesures spécifiques aux RUP afin de prendre en compte leurs contraintes propres, notamment « *leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* », **l'Union européenne, au travers de sa politique agricole et de sa politique régionale, a contribué fortement à la modernisation de la filière de la canne.**

La base juridique actuelle des aides à la filière canne réside dans le règlement (CE) n° 228/2013 du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union. Pour dresser le panorama des aides, il convient de distinguer les aides européennes et les aides nationales, d'une part, les aides directes au profit des planteurs et les aides aux industries sucrières, d'autre part.

À travers les aides du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), l'Union européenne octroie 74,9 millions d'euros par an à la filière et autorise des aides nationales au secteur sucrier pour un montant maximal global de 90 millions d'euros par campagne sucrière.

¹ Syndicat du Sucre de La Réunion – Présentation de la Filière Canne-Sucre « La performance est dans sa nature » – édition 2015, p. 12.

² Ibid., p. 10.

Ces enveloppes sont réparties en différents types d'aide. Plus précisément, **deux aides** sont versées directement aux planteurs :

- une aide **communautaire** pour soutenir les agriculteurs en couvrant le transport et la livraison de la canne à hauteur de 10 millions d'euros pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion considérées ensemble ;

- une aide **nationale** à la production pour compenser les handicaps structurels répartis entre les trois départements à hauteur de 56 millions d'euros, en complément du prix de la canne¹.

Parmi les **aides aux sucreries**, doivent être différenciées :

- l'**aide forfaitaire d'adaptation** de l'industrie sucrière des RUP inscrite à hauteur de 59,2 millions d'euros annuels dans le POSEI. Il s'agit d'une aide de marché, relevant du premier pilier. Elle se traduit par un versement forfaitaire aux industries sucrières des DOM qui ont accepté de prendre des engagements en matière de paiement aux planteurs et en termes de modernisation et d'écoulement en valorisant l'ensemble des débouchés possibles (sucres spéciaux, sucres à raffiner, marchés locaux,...) ;

- **les aides nationales**, dont un complément forfaitaire à l'aide du POSEI pour 10 millions d'euros et une aide à l'écoulement sur le marché européen qui est plafonnée à 24 millions d'euros et couvre des frais logistiques, au réel et sur présentation de factures².

En outre, la filière canne bénéficie du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Diverses actions peuvent recevoir des cofinancements à partir du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) tels que des aménagements fonciers, des travaux d'irrigation ou de mécanisation.

Comme le relève M. Arnaud Martrenchar, chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes à la direction générale des outre-mer, « *s'agissant des subventions aux agricultures ultramarines, rapportées à l'emploi elles ne sont pas plus élevées que celles accordées à l'agriculture hexagonale. L'agriculture en Europe ne peut plus fonctionner sans subvention.* »³ Le soutien financier à l'agriculture des RUP ne présente par conséquent aucun caractère exorbitant mais tient compte légitimement de ses contraintes spécifiques. Il permet de soutenir le revenu des planteurs et la production tout en encourageant une rénovation industrielle et commerciale dans la perspective de conquérir de nouveaux marchés.

¹ *Solving Efeso, Évaluation des aides à la filière sucre des DOM, commande de l'ODEADOM, septembre 2014. En dehors de ces aides, les planteurs peuvent bénéficier de rémunérations complémentaires en cas de couplage de l'usine sucrière avec une centrale thermique à bagasse ou de soutiens financiers reversés par les sucreries prévus notamment à La Réunion dans des conventions de filière.*

² *Ibid.* Cette aide au soutien logistique peut comprendre un versement complémentaire destiné à compenser le handicap supplémentaire de double insularité, qui concerne la sucrerie de Marie-Galante.

³ *Audition de MM. Brun (ministère de l'agriculture), Martrenchar (ministère des outre-mer) et Gindt (secrétariat général aux affaires européennes) du 26 novembre 2015.*

B. DES ÉCONOMIES SUCRIÈRES CONFRONTÉES À UNE SÉRIE DE CHOCS

1. La fin des quotas sucriers

Malgré les soutiens apportés dans le cadre de la PAC et de la politique régionale, les perspectives commerciales de l'industrie sucrière ultramarine sur ces deux marchés sont gravement menacées par l'évolution des politiques réglementaires et commerciales de l'Union européenne, qui met en péril la capacité de développement endogène des RUP.

La politique sucrière de l'Union européenne

« La politique sucrière de l'UE s'appuie aujourd'hui sur trois instruments : la gestion des quotas, la fixation de prix de référence et de prix minimum garantis aux producteurs et la mise en œuvre de mesures commerciales. Les quotas seront supprimés à partir du 1^{er} octobre 2017.

Gestion des quotas

Le quota de production de l'UE, qui s'élève au total à 13,5 millions de tonnes de sucre, est réparti entre 19 États membres. La production « hors quota » (dépassant le plafond fixé) est régie par des règles strictes. Cette production hors quota peut avoir trois destinations : l'exportation, jusqu'à un plafond de 1,374 million de tonnes fixé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la vente pour la fabrication de biocarburants ou pour d'autres usages industriels non alimentaires, ou le report dans le quota de l'année suivante. Un autre quota, de 0,72 million de tonnes, a également été fixé pour l'isoglucose (sirop de glucose riche en fructose), qui est un édulcorant de substitution concurrent du sucre.

Si le marché du sucre présente des risques d'excédent pour la campagne de commercialisation suivante, certaines quantités peuvent être retirées (les campagnes s'étendent du 1^{er} octobre au 30 septembre). Un premier retrait "préventif" doit être décidé pour le 16 mars au plus tard, bien avant le début de la campagne suivante, afin que les producteurs puissent diminuer les semis de betteraves. Si nécessaire, des adaptations supplémentaires peuvent être effectuées en octobre. À l'inverse, en cas de pénurie, des mesures peuvent être prises pour augmenter la production. Les accords interprofessionnels entre producteurs de betteraves et fabricants de sucre fixent les normes de qualité et les conditions d'achat des betteraves.

Prix minimum et seuil de référence

Les sucreries sont tenues de payer les agriculteurs un prix minimum de 26,29 euros par tonne de betteraves sucrières destinée à la production de sucre sous quota. Ce prix plancher ne s'applique pas aux betteraves sucrières hors quota.

Le seuil de référence fixé par l'UE pour le sucre blanc est de 404,4 euros la tonne et de 335,2 euros la tonne pour le sucre brut. Des aides au stockage privé peuvent être activées si les prix sur le marché de l'UE descendent en dessous de 85 % du prix de référence. La Commission peut décider d'accorder une aide au stockage privé compte tenu des prix moyens du marché, des seuils de référence, des coûts de production et/ou des marges. »

L'Union européenne représente un **marché sucrier mature** d'environ 18 millions de tonnes qui se répartit entre les débouchés pour l'industrie agroalimentaire et sucre de bouche (88 %), l'usage industriel non alimentaire (5 %), et la production d'alcool à des fins alimentaire et industrielle et comme biocarburant (7 %). Le système des quotas sucriers encadre le fonctionnement du marché en plafonnant à 13,5 millions de tonnes la production au niveau européen et en restreignant les volumes exportables hors d'Europe à 1,37 millions de tonnes au-delà du plafond précédent. Les RUP françaises qui ont produit en moyenne 250 000 tonnes sur la période 2009-2014, soit moins de 1,5 % du marché européen, font partie intégrante du dispositif.

Le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune de marchés des produits agricoles prévoit une prorogation du régime actuel des quotas pour le sucre et des prix garantis jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2016-2017. À compter du 1^{er} juillet 2017, la fin des quotas sucriers se traduira par la suppression des deux plafonds actuels sur la production et à l'export. Aujourd'hui, le marché se divise entre 14 à 15 millions de tonnes de sucre blanc issu de la betterave, 3,5 millions de tonnes de sucre blanc issu de la canne et 250 000 à 350 000 tonnes de sucres spéciaux dont 120 000 tonnes produites à La Réunion et en Guadeloupe.

Dès la campagne d'octobre 2017, la première sous un régime libéralisé, les sucres bruts des DOM dont l'accès au marché européen était protégé depuis 50 ans, se trouveront en concurrence frontale avec le sucre blanc de betterave produit en Europe. Par rapport aux sucreries continentales, la production sucrière ultramarine souffre d'un **handicap de compétitivité-prix** pour de multiples raisons :

- le différentiel d'économies d'échelle lié à la **petite taille des sucreries en outre-mer**, d'autant que l'exiguïté des territoires et la pression foncière due à l'étalement urbain en outre-mer empêchent d'envisager une hausse massive de l'approvisionnement en canne de l'industrie sucrière des RUP ;

- **l'éloignement** qui génère doublement des coûts en amont pour l'acheminement des intrants (machines, pièces de rechange, matériaux de conditionnement, produits phytosanitaires) et en aval pour atteindre le marché cible, alors que l'industrie betteravière bénéficie de la proximité de ses clients et de facilités d'accès aux intrants ;

- les coûts d'entretien et de maintenance plus élevés qu'en Europe continentale en raison du climat tropical qui provoque le **vieillessement accéléré des installations** ;

- des durées de campagne sucrière de la canne qui stagnent alors que les campagnes sucrières de betterave se sont allongées significativement en passant de 95 à 133 jours entre 2005-2006 et 2011-2012.

Le maintien des débouchés pour les sucres bruts destinés au raffinage en provenance des DOM ne pourra être possible sans une compensation des surcoûts de production constatés après 2017. Même dans ce cas, la concurrence s'annonce très difficile à soutenir sur ce segment de marché puisque les sucriers continentaux ambitionnent eux-mêmes d'augmenter leur production et d'améliorer leur compétitivité pour résister dans les nouvelles conditions du marché.

C'est pourquoi **le segment des sucres spéciaux**, qui constitue un **marché de niche haut de gamme**, devient hautement stratégique pour les RUP. Ce segment serait potentiellement **moins impacté par la suppression des quotas**, qui pèserait davantage sur un marché de commodités de masse. S'il est davantage épargné, **le marché des sucres spéciaux demeure étroit et peu extensible** du fait de la maturité globale du marché européen, même si l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni par exemple demeurent déficitaires en sucre.

Grâce à ses départements d'outre-mer, la France est le seul producteur de sucres spéciaux de canne en Europe et La Réunion partage sur ce marché le premier rang avec l'île Maurice, soit environ 90 000 tonnes produites. Mais, le succès de cette stratégie de recentrage sur les sucres spéciaux dépend surtout du maintien de protections adéquates aux frontières pour limiter les importations des pays tiers.

2. L'accélération de l'ouverture commerciale du marché européen

Depuis la réforme du régime du marché du sucre, **l'Union européenne est devenue un importateur net de sucre**. Aujourd'hui, 3 millions de tonnes de sucre sont importées, dont les trois quarts concernent du sucre roux destiné à être raffiné localement. **Elle importe principalement en provenance** des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et des pays les moins avancés (PMA), qui bénéficient d'un accès au marché européen **hors quota et en franchise de droits depuis 2009**. Pour les pays ACP qui ne font pas partie des PMA, un plafond d'importation totale à 3,5 millions de tonnes par an fut défini mais il n'a jamais été activé et cette clause de sauvegarde a pris fin en octobre 2015. Ce sont ainsi entre 4,5 et 5,5 milliards d'euros d'avantages commerciaux¹ qui ont été accordés à ces pays entre 2009 et 2015.

En outre, l'UE a mis en place plusieurs quotas d'importation permettant d'importer chaque année environ un million de tonnes de sucre à taux réduit ou nul. Les principaux bénéficiaires de cette mesure sont les pays des Balkans et le Brésil, mais l'Australie et Cuba rentrent également dans le cadre d'un contingent dit CXL de 700 000 tonnes à 98 euros par tonne de droits de douane.

¹ Audition de Mme de la Maisonneuve et de M. Detter (Eurodom) du 26 novembre 2015.

Les négociations conclues avec les pays ACP dans le domaine du sucre

Avec les pays ACP, trois régimes différents peuvent s'appliquer :

- le règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil du 20 décembre 2007 ;
- les accords de partenariat économique (APE) ;
- le règlement dit du Système de préférences généralisées (SPG) ;

Le règlement 1528/2007 concerne actuellement 26 pays. Pendant une première période transitoire allant jusqu'au 30 septembre 2009, l'Union européenne a accordé un quota de 1,3 million de tonnes aux pays ACP sur la campagne 2008-2009 en contrepartie d'un « protocole sucre » qui garantissait un prix d'achat du sucre aux producteurs ACP. Le protocole sucre a été supprimé au 1^{er} octobre 2009.

Une seconde période transitoire s'est ouverte à compter de cette date jusqu'au 30 septembre 2015 dans laquelle l'accès au marché du sucre de l'Union européenne est devenu libre. L'accès illimité pour les pays ACP hors PMA était soumis à une clause de sauvegarde et à un mécanisme de surveillance. La clause de sauvegarde fonctionnait de la manière suivante : si le volume total des exportations ACP dépassait les 3,5 millions de tonnes alors les seules exportations des ACP non PMA étaient suspendues dans le cas où elles étaient supérieures à 1,38 millions de tonnes en 2009-2010, 1,45 million de tonnes en 2010/2011 et 1,6 million de tonnes de 2011-2012 à 2014-2015.

Depuis le 1er octobre 2015, l'accès des pays ACP au marché du sucre européen libre sans droit, ni quota avec les seules mesures classiques de sauvegarde générale prévues dans les différents accords commerciaux signés par l'Union.

Les APE sont négociés entre les pays ACP et la Commission depuis 2002. Il y a actuellement quatre APE appliqués et trois en cours de signature. 23 pays sont concernés par des APE appliqués. Tous les APE prévoient **une clause d'exclusion pour les RUP françaises sur le sucre pendant dix ans à partir de la date d'application de l'accord, tacitement renouvelable.** Dans le cadre de l'APE avec l'Afrique australe, l'accès au marché a été traité à part pour l'Afrique du Sud, qui n'a obtenu qu'un contingent de 150 000 tonnes excluant les sucres spéciaux.

La première période de dix ans d'exclusion du sucre en faveur des DOM prendra fin en 2018 pour l'APE régional avec le Cariforum. Seront ensuite concernés successivement l'APE avec l'Afrique de l'Ouest en 2022, ceux avec le Cameroun et les Fidji en 2024.

Le règlement dit du Système de préférences généralisées (SPG) s'applique pour tous les pays qui ne sont couverts ni par le règlement 1528/2007 ni par un APE. Le règlement prévoit trois régimes : le régime général SPG, le régime SPG + et le **régime Tout sauf les armes (TSA)**. Les régimes SPG et SPG + ne prévoient pas de libéralisation pour le sucre. Le régime TSA applicables aux PMA **prévoit un accès sans droit ni quota pour tous les produits sauf les armes et munitions ; il couvre donc le sucre.** Cela concerne **39 pays.**

L'ouverture de contingents supplémentaires au bénéfice de pays tiers pourrait avoir pour conséquence l'arrêt brutal des productions ultramarines qui ne peuvent faire face à la concurrence asymétrique de pays à bas coûts menaçant directement leurs parts de marché en Europe continentale, seul débouché à l'export des RUP. La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique sont en effet soumises à des normes environnementales et sociales de production très contraignantes, mais conformes aux valeurs qui fondent l'idéal de l'Union européenne. Leurs concurrents des pays tiers y échappent et seuls des tarifs ou des contingentements douaniers appropriés permettent de rétablir l'équilibre.

Alors que le marché total du sucre européen n'est ouvert à la concurrence qu'à hauteur de moins de 20 %, **le marché de niche des sucres spéciaux est déjà largement ouvert aux pays tiers avec une couverture de l'ordre de 50 % en provenance des pays ACP et PMA, notamment Maurice, le Malawi, le Swaziland et la Zambie¹.**

Or, l'Union européenne, après l'échec du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), multiplie et accélère les ouvertures de négociations commerciales, en particulier avec les principaux pays producteurs de sucre au monde, comme le Brésil, l'Inde, les États-Unis, la Thaïlande, les Philippines, l'Australie ou le Mexique, dont les capacités de production avérées sont considérables et dont la politique d'expansion à l'export est très dynamique.

Depuis 2013, la conclusion d'accords de libre-échange avec **le Pérou, la Colombie** et avec les **pays d'Amérique centrale** a déjà entraîné l'irruption d'une offre, à bas prix, sur le marché européen, intensifiant de ce fait la concurrence déjà vive sur ce marché. Les accords ont ouvert des **contingents d'exportation à droit nul qui augmentent chaque année**. Au-delà de ce quota, les importations de sucre se voient appliquer le droit du tarif douanier de droit commun dit « *de la Nation la plus favorisée* » (NPF), soit 339 euros par tonne pour le sucre de canne destiné à être raffiné et 419 euros par tonne pour les sucres spéciaux.

L'accord d'association de l'Union européenne avec les pays d'Amérique centrale a été signé le 29 juin 2012. Il est appliqué à titre provisoire depuis le 1^{er} août 2013 avec le Nicaragua, le Honduras et le Panama, depuis le 1^{er} octobre 2013 avec le Salvador et le Costa Rica et depuis le 1^{er} décembre 2013 avec le Guatemala. L'accord prévoit pour le sucre un contingent tarifaire² de 166 860 tonnes. Le rapport annuel de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la partie IV de l'accord, relative au commerce, en date du 18 mars 2015³, indique que ce

¹ Audition de MM. Brun (ministère de l'agriculture), Martrenchar (ministère des outre-mer) et Gindt (secrétariat général aux affaires européennes) du 26 novembre 2015.

² Un contingent tarifaire correspond à un traitement tarifaire préférentiel octroyé à l'autre partie jusqu'à concurrence du seuil quantitatif fixé. Au-delà de ce seuil, le taux de droit de la nation plus favorisée (NPF) s'applique.

³ COM(2015) 131 final.

contingent était utilisé au 26 novembre 2014 à hauteur de 86 %. En valeur, les importations constituées de produits relevant du contingent tarifaire du sucre ont augmenté de 78 %, passant de 47,5 à 84,7 millions d'euros.

Un accord de libre-échange de l'Union européenne a été signé le 26 juin 2012 avec la Colombie et le Pérou. Il est appliqué à titre provisoire avec le Pérou depuis le 1^{er} mars 2013 et avec la Colombie depuis le 1^{er} août 2013. Le rapport annuel de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'accord, en date du 4 décembre 2014¹, indique, pour le Pérou, que le contingent tarifaire pour le sucre de canne a été épuisé dans sa totalité (18 334 tonnes²) entre mars 2013 et février 2014. Les données pour la période de mars à mai 2014 indiquent que le contingent pour le sucre de canne (22 660 tonnes) était déjà épuisé par le Pérou à la date du 6 mai 2014. Pour ce qui est de la Colombie, les contingents tarifaires n'ont pas été utilisés en 2013. Les données pour l'année 2014 indiquent que 23 383 tonnes avaient été importées au 8 juillet 2014 sur les 63 860 tonnes autorisées pour les produits de sucre de canne. Au contingent concédé à compter de 2013, qui représente une concession commerciale d'une valeur comprise entre 91,3 et 113,6 millions d'euros pour cette seule année³, s'ajoute une hausse annuelle des quotas de 7 380 tonnes. Entre 2013 et 2015, selon les estimations transmises par Eurodom, l'impact total sera ainsi de 283,2 à 305,1 millions d'euros.

La politique commerciale de l'Union européenne, qui est de la compétence exclusive de la Commission européenne, entre ainsi en conflit avec les orientations de ses politiques agricole et régionale, qui visent à soutenir le développement endogène des RUP en encourageant la modernisation de sa production. L'accumulation de contingents à droits nuls octroyés à des pays tiers au fil de la signature d'accords commerciaux risque de conduire à une saturation du marché européen des sucres spéciaux, et constitue ainsi une menace sérieuse pour les RUP.

Les négociations avec l'Afrique du sud dans le cadre d'un accord de partenariat économique (APE) entre l'Union et les pays de l'Afrique australe avaient donné l'espoir aux professionnels de la filière canne d'une inflexion de la politique commerciale européenne, pour qu'à tout le moins le segment stratégique des sucres spéciaux soit protégé. Les négociations, terminées à l'été 2014, accordent un contingent sucrier à droit nul de 150 000 tonnes mais excluent les sucres spéciaux au moins pour trois lignes tarifaires du code douanier sur quatre. Las ! Les négociations rapides avec le Vietnam, en passe d'être définitivement finalisées, reviennent sur ce précédent positif et ouvrent une brèche très dangereuse pour la survie de la filière canne des RUP car la Commission européenne semble vouloir en faire la nouvelle base de conclusion d'accords de libre-échange.

¹ COM(2014) 718 final.

² Quota annuel total adapté aux dix mois d'application de l'accord commercial en 2013.

³ Audition de Mme de la Maisonneuve et de M. Detter (Eurodom) du 26 novembre 2015.

Les prochaines négociations d'accords commerciaux ayant un impact sur les économies sucrières des RUP

États-Unis

La production américaine ne suffit pas à approvisionner le marché intérieur et le gouvernement américain considère le sucre comme un intérêt défensif. Le sucre a ainsi été exclu lors de la négociation de leur accord bilatéral avec l'Australie. De même, à la suite des plaintes déposées par les industries sucrières américaines, un accord conclu fin 2014 entre le Mexique et les États-Unis est venu encadrer les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui permettaient au Mexique d'exporter son sucre sans limitation. L'accord prévoit ainsi de limiter les volumes de sucre en mesure d'entrer sur le marché des États-Unis et d'établir des prix minima pour les fabricants mexicains de sucre. Le Mexique sera également autorisé à couvrir 100 % du solde des besoins américains en sucre, après que les fabricants américains et les autres pays disposant de quotas d'importation fixes ont honoré leurs livraisons.

Dans le cadre de la négociation entre les États-Unis et l'Union européenne, la question s'est posée de savoir s'il était opportun ou non de considérer le sucre comme un intérêt offensif, dès lors que les États-Unis auraient peu de marge de manœuvre en la matière. À ce stade cependant, le sucre a été classé en « autre traitement » par la Commission, catégorie regroupant des produits considérés *a priori* comme sensibles, mais sans garantie sur le traitement final qui leur sera appliqué.

Un point important de négociation sera le respect de la règle d'origine pour éviter que les sucriers mexicains ne pénètrent le marché européen par ricochet en passant par les clauses de l'ALENA.

Mexique

Le Mexique est le septième producteur mondial (7,4 millions de tonnes) et très offensif à l'exportation. Le coût de la main d'œuvre mexicaine est environ 9,5 fois moins important qu'en France, ce qui contribue fortement au fait que les coûts de production de l'industrie sucrière mexicaine sont considérablement plus faibles. Les droits d'entrée de l'Union européenne sont aujourd'hui de 419 €/tonne sur les lignes tarifaires correspondant aux sucres spéciaux (41 tonnes importées en 2013).

L'accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération (dit « accord global ») entre l'Union européenne et le Mexique est le premier à avoir été conclu avec un pays d'Amérique latine. Il inclut un volet commercial (« Accord de libre-échange UE-Mexique (ALE) ») qui couvre le commerce des marchandises, entré en vigueur en 2000, et partiellement le commerce des services, entré en vigueur en 2001.

L'Union européenne et le Mexique ont indiqué leur volonté, lors du sommet bilatéral organisé le 12 juin dernier, de lancer en 2015 le processus de démarrage des négociations pour la modernisation de l'accord global. Dans cette perspective, la Commission a réalisé une étude d'impact, non communiquée à ce stade. Cette étude sera annexée au projet de décision du Conseil demandant l'ouverture de négociations, qui pourrait intervenir d'ici la fin de l'année.

Thaïlande

Lancées en 2013, les négociations sur un accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Thaïlande ont été suspendues au printemps 2014, après quatre cycles de discussions en raison de la dégradation de la situation politique locale. Les droits d'entrée sont aujourd'hui de 419 €/tonne sur les lignes tarifaires correspondant aux sucres spéciaux (**430 tonnes importées en 2014**).

Philippines

La Commission a diffusé le 9 novembre 2015 un projet de décision autorisant l'ouverture de négociations bilatérales relatives à un accord de libre-échange avec les Philippines. Les relations bilatérales sont jusqu'à présent régies par un accord de partenariat et de coopération signé en juillet 2012 qui prévoit un approfondissement du dialogue politique sur la paix, la sécurité internationale et les droits de l'homme, un renforcement des liens économiques et commerciaux et une collaboration plus étroite sur des questions comme les migrations et l'énergie. Les droits d'entrée de l'Union européenne sont aujourd'hui de 419 €/tonne sur les lignes tarifaires correspondant aux sucres spéciaux (**983 tonnes importées en 2014**).

Mercosur

L'UE et le Mercosur négocient depuis 2000 un accord d'association comprenant un volet de libre-échange. Les négociations s'étaient arrêtées en 2004, en raison d'un désaccord sur le niveau d'ambition en matière agricole. Sous présidence espagnole de l'UE en 2010, une relance des négociations avait été annoncée. Après plusieurs sessions de négociations, la discussion est apparue bloquée du fait principalement de réticences de plus en plus fortes des Brésiliens et des Argentins à s'engager dans un processus de libéralisation.

À présent, le Brésil, appuyé par le Paraguay et l'Uruguay, pousse fortement pour une reprise, trouvant un écho auprès de la Commissaire, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de plusieurs États membres, qui y voient une fenêtre d'opportunité pour reprendre les négociations. Une réunion entre les chefs négociateurs des deux blocs s'est tenue les 1^{er} et 2 octobre 2015. Le Mercosur serait prêt à proposer à ce stade qu'une libéralisation de 87 % du volume commercial avec l'UE assortie d'un démantèlement tarifaire sur 15 ans sans précision à ce stade sur les produits visés. Les paramètres de libéralisation évoqués en 2010 au moment de la relance des négociations prévoyaient une offre de libéralisation « au voisinage de 90 % ». Le point était à l'ordre du jour du conseil affaires étrangères-commerce du 27 novembre 2015.

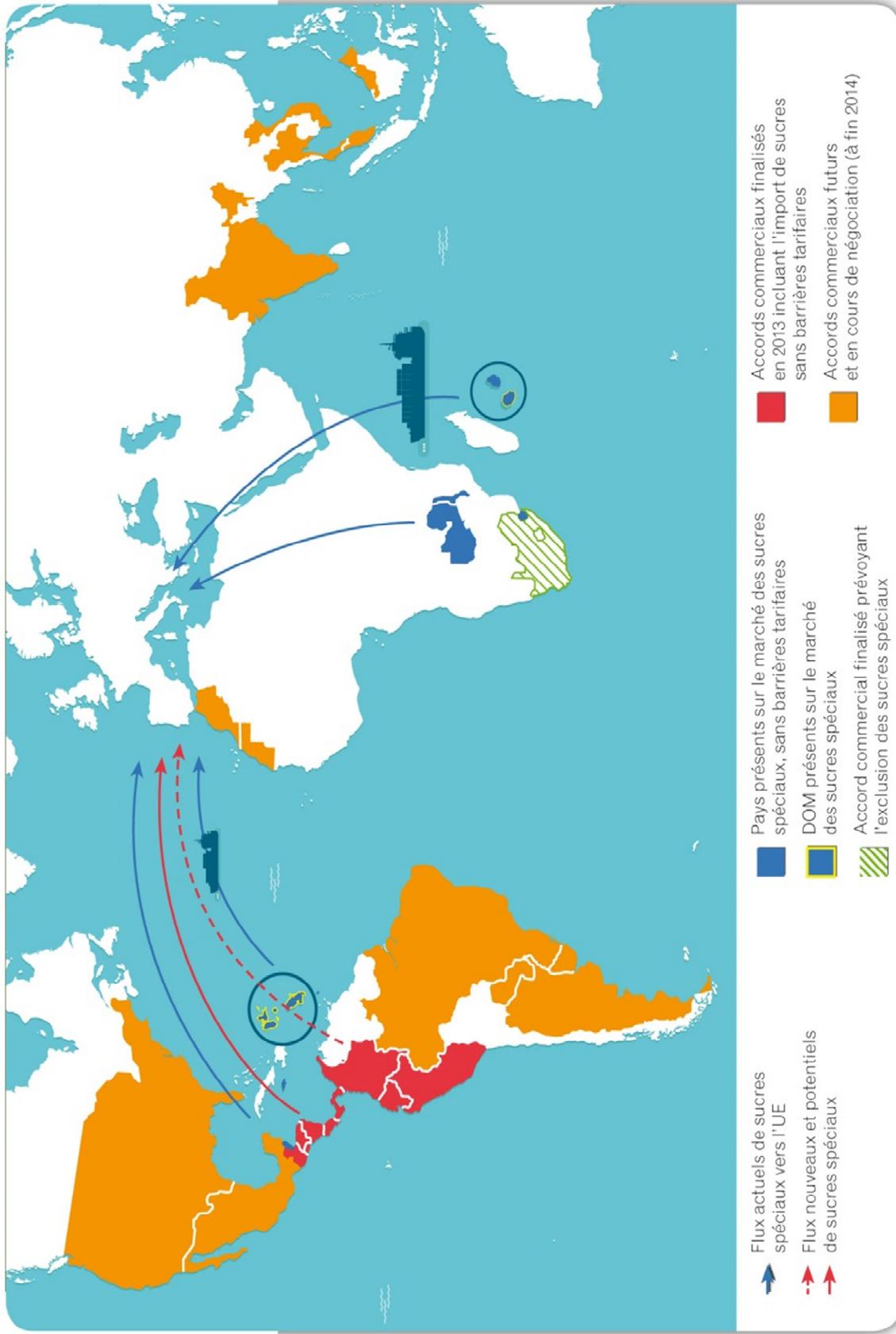
Australie

L'étude d'impact en vue d'un accord de libre-échange entre l'UE et l'Australie va commencer fin 2015 et devrait durer un an, suite à quoi la Commission devrait proposer des directives de négociation au Conseil. Les droits d'entrée de l'UE sont aujourd'hui de 419 €/tonne sur les lignes tarifaires correspondant aux sucres spéciaux (**importations allant de 5,5 tonnes en 2010 à 224 tonnes en 2014¹**).

Sources : Secrétariat général aux affaires européennes - Eurodom - 2015

¹ Sources : Eurostat octobre 2015

État des flux de sucres spéciaux existants et potentiels vers l'Union européenne.



Source : Syndicat du sucre de La Réunion

II. INFLÉCHIR LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UNION POUR PRÉSERVER UNE PRODUCTION ULTRAMARINE SENSIBLE

A. LES NÉGOCIATIONS AVEC LE VIETNAM: LES GERMES D'UN DÉSASTRE

1. Les sucres spéciaux, variable d'ajustement sacrifiée au credo du libre-échange

Les négociations entre l'Union européenne et le Vietnam ont été lancées en octobre 2012 et conclues le 4 août 2015, après quatorze cycles de négociations, ce qui est assez rapide. Cet accord s'insère dans une stratégie plus globale d'accord régional avec les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), qui se transforma en processus bilatéraux, compte tenu de l'hétérogénéité des pays de la zone et de leur difficulté à négocier collectivement. Il est entré dans sa phase ultime de rédaction technique après l'accord politique de principe arrêté l'été dernier.

L'appréciation globale du Gouvernement français sur l'accord est positive, ce qui ne manque pas de compliquer la défense des intérêts des RUP, alors que la France se trouve déjà traditionnellement isolée à la table du Conseil. Même l'Espagne et le Portugal n'ont pas d'intérêts propres à soutenir cette fois, puisque ni les Canaries, ni les Açores et Madère ne sont producteurs de sucre. Le tour des négociations montre que, **face à des enjeux économiques continentaux et nationaux de très grande ampleur, il devient très difficile de porter la voix des outre-mer, la Commission européenne s'y montrant particulièrement peu réceptive.**

Force est de constater que l'Union européenne est parvenue pour la première fois à négocier un accord d'ouverture commerciale symétrique avec un pays en développement, alors qu'en principe elle doit s'engager à davantage de concessions sans réciprocité. Elle a ainsi obtenu une amélioration globale de l'accès au marché vietnamien, avec une ouverture des marchés publics, de la distribution des produits pharmaceutiques et de médicaments, une libéralisation des services notamment des banques, des assurances et de la distribution et une meilleure protection des investissements directs à l'étranger (IDE). La Commission a également obtenu la protection de 169 indications géographiques (IG), dont 36 IG françaises, ainsi que la protection complète de l'IG Champagne qui était usurpée, dans les dix ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord.

S'agissant du volet tarifaire, la direction générale du Trésor considère que les intérêts offensifs et défensifs de la France ont globalement été pris en compte. Vos rapporteurs souhaitent rester prudents sur ce sujet, en dehors de la question même des sucres spéciaux, puisque la dernière offre vietnamienne n'avait pas été communiquée aux États membres au 1^{er} décembre 2015. Les dernières informations transmises par la Commission

au groupe d'experts datent du 30 juillet dernier. Il faut à nouveau souligner qu'elle détient **la compétence exclusive de la négociation commerciale en vertu des articles 206 et 207 du TFUE**. Cependant, les échanges d'informations entre les États membres et la Commission ne semblent pas avoir été suffisamment réguliers, précis et transparents puisque les services français concernés par le suivi de la négociation, en particulier la direction générale du Trésor, ont été surpris par les dispositions prévues sur le sucre¹, pourtant désigné comme produit sensible et précédemment protégé dans l'accord avec l'Afrique du Sud. Alors que la construction européenne est accusée d'un déficit démocratique et fait l'objet d'attaques incessantes pour l'opacité et la complexité de ses procédures, il n'est pas sain que la Commission n'ait pas consulté les États membres avant le dernier échange d'offres tarifaires et en amont de la phase de finalisation technique.

Le désarmement douanier prévu dans l'accord de principe du 4 août 2015

Le Vietnam va libéraliser 100 % de ses lignes tarifaires sur une période de 10 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, à l'exception de quatre lignes sensibles pour lesquelles des contingents octroyés par le Vietnam dans le cadre multilatéral, qui ne représentent pas des intérêts offensifs pour la France, seront maintenus. Le résultat est satisfaisant sur l'automobile et le textile ou les chaussures, ainsi que sur certains intérêts offensifs agricoles, notamment pour les produits laitiers, la viande de bœuf et les produits transformés. Les périodes de démantèlement sont en revanche plus longues pour les vins et spiritueux et la viande de porc.

S'agissant de l'offre européenne, 99 % des lignes tarifaires vont être libéralisées sur une période de 7 ans à l'exception de 11 produits agricoles sensibles français qui seront traités sous forme de contingents à droit nul pour le sucre et les produits sucrés, l'éthanol, des produits amylicés (féculé de manioc et sorbitol et mannitol), le riz, le maïs doux, les champignons, l'ail), le thon en conserve, le surimi, et les produits à base d'œuf.

Source : Direction générale du Trésor

La Commission propose, en effet, d'octroyer au **Vietnam un contingent global de 20 000 tonnes pour le sucre et les produits à haute teneur en sucre**. Cette concession d'un quota correspondant 0,0008 % du marché européen de sucre pourrait paraître dérisoire, si elle n'était catastrophique pour les RUP. En effet, les quatre lignes tarifaires de la nomenclature douanière concernant les sucres spéciaux (1701 13 90, 1701 14 90, 1701 91 00 et 1701 99 90) sont incluses à ce stade dans ce contingent, sans distinction. La position française, exprimée notamment au travers de deux notes écrites adressées à la Commission en janvier puis juin 2015, étant pourtant de prévoir dans cet accord une « *exclusion des sucres spéciaux ou du moins, un contingent très réduit* ».

¹ Audition de Mme Cheremetinski (ministère de l'économie et des finances) du 26 novembre 2015.

Pour apprécier exactement le risque que court la filière canne des RUP, il faut bien considérer qu'**en l'état de l'accord le Vietnam pourra, s'il souhaite, se concentrer sur ce segment, exporter légalement vers l'Union européenne 20 000 tonnes de sucres spéciaux sans droits de douane, un volume équivalent approximativement à 10 % du marché européen et à 20 % de la production des RUP.**

Si la production de sucres spéciaux du Vietnam est actuellement très limitée, ce pays n'en reste pas moins globalement un gros producteur de sucre de canne avec environ 1,5 million de tonnes par an et un exportateur net depuis 2013 à hauteur de 360 000 tonnes de sucre raffiné. S'il se consacre pour l'heure principalement à son marché intérieur, **des exportations de sucres roux à hauteur de 6 000 tonnes par an sont déjà avérées**, comme le reconnaissent les services de la Commission européenne, de même que son **intérêt offensif à investir de nouveaux marchés**, notamment celui de la Chine.

Le Vietnam, dont les trois sucreries principales disposent d'une **capacité de production proche voire supérieure à celle de l'industrie sucrière réunionnaise**, dispose aujourd'hui de la maîtrise technologique et du savoir-faire qui, couplés à des volumes de production importants, lui permettraient de fabriquer, rapidement, des sucres roux de canne non destinés au raffinage. Seules les barrières douanières actuelles à 419 euros la tonne, conjuguées pour l'instant avec l'effet des quotas sucriers, permettent de maintenir à des niveaux dérisoires les importations de sucres spéciaux en provenance de ce pays dont le **salaire moyen est 19 fois moins élevé qu'en France.**

C'est une erreur d'appréciation de la **Commission européenne** de ne pas considérer le Vietnam comme en capacité d'exporter de gros volumes de sucres spéciaux sur le marché européen et une faute politique de lui offrir une opportunité de se développer sur ce segment au détriment des RUP.

Outre qu'elle **néglige le risque de changement de stratégie commerciale du Vietnam** vers une diversification sur un segment à haute valeur ajoutée, au lieu de prendre position dès maintenant avant que d'autres accords n'ouvrent davantage le marché européen, la Commission **néglige les risques de fraude** en utilisant les angles morts et les **obscurités de la nomenclature douanière** concernant les sucres spéciaux. Le risque est d'autant plus prégnant, que le respect des règles d'origine n'est pas encore parfaitement garanti. En effet, d'importants volumes de sucre sont illégalement importés au Vietnam depuis la Thaïlande et le Cambodge et leur entrée sur le marché européen serait largement facilitée à l'entrée en vigueur de l'accord.

Il est difficile dans ces conditions de se défaire de l'impression que, pour signer rapidement un accord globalement favorable à de nombreux intérêts d'Europe continentale, **les outre-mer ont servi de variable d'ajustement que la Commission a aisément sacrifiée à son ardeur libéralisatrice.**

Vos rapporteurs suivent et soutiennent sans réserve les efforts déployés depuis l'été par le Gouvernement pour infléchir d'abord la position de la Commission européenne, en espérant que la partie vietnamienne adoptera une attitude ouverte et constructive. Tout l'enjeu est d'obtenir une inflexion de l'équilibre négocié avec le Vietnam afin que, à défaut d'exclusion des sucres spéciaux, soit *a minima* défini un **contingent spécifique proportionnel** à leur part dans le marché global du sucre, soit un quota de **280 tonnes par an environ pour les quatre codes douaniers concernés.**

Les professionnels soulignent en effet qu'il est relativement aisé de transformer un produit pour le faire passer d'une ligne tarifaire à l'autre, par exemple avec une simple addition de colorant ou d'arôme. Si l'ensemble des lignes n'est pas protégé par un contingentement spécifique, alors on risque de constater un glissement des importations vers les lignes non protégées, ce qui rendrait caduque la barrière douanière.

Les lignes tarifaires portant sur les sucres spéciaux

Il n'existe pas de ligne tarifaire unique pour les sucres roux de canne. D'après le Tarif intégré des communautés européennes (TARIC), les importations dans l'Union européenne de sucres spéciaux peuvent intervenir sur les quatre lignes douanières 17 01 13 90, 17 01 14 90, 17 01 91 00 et 17 01 99 90.

La lecture du Taric et l'identification des produits entrant dans le champ d'une ligne donnée sont difficiles. Les précisions suivantes peuvent être apportées :

- les lignes 17 01 13 90 et 14 90 correspondent aux sucres bruts de cannes non destinés à être raffinés et sans addition d'aromatisants, de colorants, « *ni d'autres substances contenant, à l'état sec, en poids déterminé selon la méthode polarimétrique, moins de 99,5 % de saccharose* » ;

- pour la ligne 17 01 13 90, il faut considérer « *uniquement le sucre de canne, obtenu sans centrifugation, contenant en poids, à l'état sec, un pourcentage de saccharose correspondant à une lecture au polarimètre égale ou supérieure à 69° mais inférieure à 93°. Le produit ne présente que des microcristaux naturels xénomorphes, invisibles à l'œil nu, entourés de résidus de mélasse et autres composants du sucre de canne.* » Sont donc visés les sucres non cristallisés d'une consistance allant du liquide au pâteux. La ligne 17 01 14 90 regroupent les sucres bruts qui n'appartiennent pas à la 13 90. C'est sur cette ligne qu'exporte essentiellement La Réunion. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, la Commission européenne serait prête au moins à revenir à un contingentement spécifique des importations vietnamiennes sur cette ligne ;

- les lignes 17 01 91 00 et 17 01 99 90 ne répondent pas à la définition des sucres bruts, mais à des produits plus purs contenant moins de 0,7 % de mélasse ;
- le code 17 01 91 00 couvrent les sucres avec addition d'aromatisants ou de colorants et le 99 90 tous les autres sucres de type blond, ayant une polarisation supérieure à 99,5 % sans précision particulière.

Dans la négociation avec l'Afrique du Sud, trois lignes tarifaires sur quatre, à l'exception de la ligne 17 01 99 90 ont été exclues.

Source : TARIC – Commission européenne

Le secrétaire d'État au commerce extérieur, le ministre de l'agriculture et la ministre des outre-mer ont envoyé à la commissaire européenne au commerce un premier courrier le 17 septembre 2015 demandant l'exclusion des sucres spéciaux. À la suite de la réponse négative des trois commissaires au commerce, à l'agriculture et à la politique régionale, qui adoptent une position démesurément optimiste en omettant que les accords ACP-PMA et avec l'Amérique centrale n'ont pas encore produit tous leurs effets et que les RUP sont encore pour un temps protégées par les quotas sucriers, un deuxième courrier a été envoyé le 2 novembre 2015 par les trois ministres demandant un contingent dédié et un mécanisme de stabilisation *ad hoc* visant à rétablir automatiquement les droits de douane lorsque les importations de sucres spéciaux atteignent un seuil défini.

Les discussions sont toujours en cours. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs auprès des services de l'État, lors de la réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères à Bruxelles le 27 novembre dernier, la commissaire au commerce aurait accepté de fixer un contingent limité sur deux des quatre lignes tarifaires. Parallèlement, des contacts ont eu lieu avec la partie vietnamienne dans les premiers jours de décembre tant de la part du Gouvernement que de la Commission européenne dans la perspective d'une signature définitive avant la fin de l'année.

2. L'inefficacité patente des clauses de sauvegarde et des mécanismes de stabilisation actuels

La Commission européenne a mis en avant les clauses de sauvegarde traditionnellement insérées dans les accords commerciaux qu'elle négocie pour rassurer les inquiétudes unanimes des professionnels, des élus et du Gouvernement. Cette parade ne convainc aucunement vos rapporteurs. **Les clauses de sauvegarde et les mécanismes de stabilisation prévus dans les accords précédents se sont révélés inefficaces à cause du défaut de dispositif de suivi et d'alerte rapide, de la lourdeur et de la lenteur corrélative des procédures et de l'absence manifeste de volonté de les appliquer de la part de la Commission européenne.**

Les accords de libre-échange stipulent généralement des mesures de sauvegarde bilatérales qui, autorisées par l'article 19 du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) du 30 octobre 1947, sont précisément encadrées dans le cadre de l'OMC par l'accord sur les sauvegardes de 1994. Les mesures de sauvegarde sont prises par la partie importatrice si elle le juge nécessaire et couvrent l'ensemble des produits. Elles sont actionnables « *si, du fait de la réduction ou de l'élimination d'un droit de douane, un produit originaire d'une partie est importé sur le territoire de l'autre partie dans des quantités tellement accrues qu'il cause ou menace de causer un préjudice grave pour les producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents* », selon la formule reprise dans chaque accord.

En cas d'augmentation inattendue des importations de produits et d'une détérioration de la situation des producteurs européens, ce type de clause de sauvegarde bilatérale **permet temporairement, pour deux ans au plus avec un unique renouvellement, de suspendre les droits de douane préférentiels**. Cela consiste généralement ou bien à suspendre toute nouvelle réduction du taux de droit de douane appliqué au produit concerné, ou bien à le relever, sans qu'il ne dépasse le taux de la nation la plus favorisée (NPF)¹, taux de droit commun. Un règlement d'application détermine plus précisément les modalités de mise en œuvre pour chaque accord.

En outre, dans des circonstances critiques où un retard entraînerait un préjudice qu'il serait difficile de réparer, une partie peut appliquer une mesure de sauvegarde d'urgence, à titre provisoire, si elle établit qu'il existe des éléments de preuve manifestes attestant que les importations d'un produit ont augmenté du fait du désarmement tarifaire. Toute mesure provisoire est appliquée pendant une période limitée, 200 jours au plus par exemple dans l'accord avec l'Amérique centrale.

Enfin, l'accord avec la Colombie, le Pérou et l'Équateur et l'accord avec l'Amérique centrale prévoient en second lieu une clause de sauvegarde spécifique qui s'applique aux seuls marchés locaux des régions ultrapériphériques pour les protéger des importations massives en provenance de pays tiers. Les mesures de sauvegarde seront alors limitées au territoire de la région concernée mais leur adoption répond à la même procédure que les clauses plus générales.

En pratique, ces clauses de sauvegarde sont difficiles à utiliser parce que leur déclenchement s'apparente à un chemin de croix tant il est hérissé de **difficultés de procédure**. Avant toute application, une enquête est menée par la Commission, qui doit s'assurer d'un lien direct entre la hausse des

¹ Il faut rappeler que la clause NPF figure à l'article premier du GATT et consacre le principe de non-discrimination entre les partenaires commerciaux. Tout désarmement douanier en faveur d'un pays doit être appliqué à l'ensemble des membres de l'OMC. Ce principe souffre de fréquentes exceptions par exemple pour les pays en voie de développement, pour les marchandises échangées au sein d'un groupe de pays unis par un accord de libre-échange qui ne s'applique pas aux tiers, dans le secteur des services ou en cas de commerce inéquitable.

importations et le préjudice grave causé aux producteurs nationaux. **La caractérisation du tort et la preuve du lien de causalité sont particulièrement épineuses.** La compilation, l'analyse et l'interprétation des données ne vont pas d'elles-mêmes et demandent du temps. Les délais d'aboutissement de la procédure d'enquête, **de 6 à 9 mois**, peuvent conduire à un affaiblissement grave des producteurs des RUP, voire à des pertes de marché définitives, en cas de brusque afflux d'importations. De plus, l'appréciation des éléments de preuve du préjudice reste à la discrétion de la Commission. Sa décision finale est rendue après avis des États membres pris à la majorité qualifiée.

Outre que les clauses de sauvegarde ne peuvent rester en vigueur que temporairement, **leur déclenchement même n'est prévu dans les accords que pour une période transitoire**, généralement de 10 ans, à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, soit jusqu'en 2023 pour la Colombie et le Pérou et jusqu'en 2026 pour l'Équateur. Plutôt qu'une protection des RUP et une compensation de leurs handicaps structurels conformément à l'article 349 du TFUE, les mesures de sauvegarde n'offrent au mieux, au bon vouloir des commissaires, qu'un répit provisoire dans l'attente d'une n-ième restructuration de secteurs fragilisés.

Dans les faits, les clauses de sauvegarde qui pouvaient protéger les RUP n'ont jamais été activées. Le seraient-elles que l'Union européenne pourrait s'exposer en droit à des demandes de compensation des pays tiers, s'il s'avérait à l'examen que l'adoption de mesures de sauvegarde n'était pas justifiée. La Commission ne semble pas en l'état prête à prendre ce risque pour soutenir les filières du sucre, du rhum ou de la banane.

Par ailleurs, un **mécanisme de stabilisation** est prévu dans les accords avec l'Amérique centrale, la Colombie, le Pérou et l'Équateur pour le seul secteur de la banane. Il s'agit d'un instrument *sui generis* que la Commission a négocié avec les pays tiers en dehors des habituelles clauses de sauvegarde bilatérales encadrées par l'OMC. Dans ce cadre, jusqu'au 31 décembre 2019, les droits de douane préférentiels peuvent être suspendus, pendant trois mois, lorsqu'un certain volume d'importation annuel est atteint, si la Commission le juge nécessaire.

Cette démarche innovante aurait pu se révéler fructueuse. Malheureusement, le mécanisme de stabilisation inauguré avec le secteur de la banane partage les contraintes d'application et les difficultés opérationnelles de mise en œuvre des clauses de sauvegarde.

Ainsi, à deux reprises, en novembre 2013 et 2014, les exportations de bananes du Pérou vers l'Union européenne ont dépassé les seuils du mécanisme de stabilisation définis dans le règlement d'application. Entre 2010 et 2013, les exportations de bananes du Pérou vers l'Europe ont presque triplé passant de 51 600 tonnes à 143 500 tonnes. En 2013, année d'entrée en vigueur de l'accord, le seuil a été dépassé de 64 739 tonnes, soit 77 %, puis de 13 637 tonnes en 2014. Toutefois, après analyse de la Commission, aucune

mesure n'a été prise en conséquence. Les États membres n'ont été prévenus de ce dépassement qu'à la mi-décembre, alors qu'il aurait pu être anticipé sur la base d'un suivi précis des flux entrants et d'une estimation des flux à venir.

En l'état, les clauses de sauvegarde générales et les mécanismes de stabilisation spécifiques à une production se révèlent inopérants, essentiellement du fait de la lourdeur des procédures et de l'indifférence de la Commission. À moins d'une révision drastique de l'approche européenne, il n'y a rien à en espérer pour protéger la filière canne des effets des accords commerciaux en cours de négociation.

B. ÉVALUER LE RISQUE EN AMONT ET RENDRE EFFICIENTS LES MÉCANISMES DE PROTECTION EN AVAL

1. Sécuriser le périmètre des mandats de négociation et obtenir l'exclusion des sucres spéciaux

Même si vos rapporteurs espèrent une issue heureuse des **négoiations avec le Vietnam** pour contingenter les sucres spéciaux, ils ont conscience qu'il ne s'agit que la **première d'une rude série de batailles à mener**. C'est pourquoi ils souhaitent émettre une série de recommandations pour protéger plus efficacement et de façon pérenne les économies sucrières des RUP qui ne pourront soutenir une ouverture commerciale massive. Ces préconisations sont rassemblées dans une proposition de résolution européenne que vos rapporteurs s'appêtent à déposer au vu des dysfonctionnements qu'ils ont constatés à l'occasion des négociations de l'accord de libre-échange avec le Vietnam.

En premier lieu, il paraît indispensable de rappeler que les traités commerciaux ne sont que des instruments au service des populations et non une fin en soi. À ce titre, ils ne doivent ni entrer en contradiction avec le droit communautaire, ni mettre en péril l'action publique au sein de l'Europe. Aux termes de l'article 207 du TFUE, « *il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union* ». **La Commission et les États membres doivent par conséquent garantir la cohérence des politiques agricole, régionale et commerciale de l'Union européenne**. En particulier, les effets des mesures de soutien à l'égard des RUP pour compenser leurs handicaps structurels et valoriser leurs avantages comparatifs n'ont pas à être annulés par une ouverture commerciale insoutenable pour leurs producteurs.

C'est pourquoi vos rapporteurs recommandent au Gouvernement d'exercer **la plus grande vigilance dans la définition du mandat de négociation de la Commission européenne**, lors de l'ouverture de nouvelles négociations afin que la préservation des intérêts vitaux des économies des RUP soit prise en compte dès l'origine.

Une fois le mandat accordé, la Commission agit seule. Les réunions des comités de politique commerciale et les informations transmises aux États membres restent trop peu fréquentes et lacunaires pour que les autorités nationales soient en mesure d'exercer le parfait suivi des négociations. Un **renforcement de l'information** des États membres, notamment des **Parlements nationaux**, par les services de la Commission au cours des tractations, surtout avant que ne soit conclu un accord politique de principe avec la partie tierce, paraît indispensable.

En outre, il n'est plus tolérable que la Commission européenne néglige le travail d'évaluation en amont et manque à ses obligations en ne produisant pas d'études d'impact précisant les conséquences potentielles

pour les RUP des accords commerciaux qu'elle négocie. Ainsi que la direction générale du Trésor l'a confirmé à vos rapporteurs, **les études d'impact réalisées ex ante par la Commission ne prévoient en effet pas de volet spécifique pour les RUP**. Par exemple, bien qu'une étude d'impact globale ait été réalisée en 2009 dans la perspective d'un accord avec l'ASEAN, le rapport final de juin 2009 et le papier de position de 2010 ne contenaient aucune disposition spécifique pour les RUP. De même, le papier de position de mai 2013 sur l'accord avec le Vietnam ne contenait pas de dispositions sur les RUP.

Le désintérêt de la DG Trade pour les productions ultramarines sensibles dont témoigne cette lacune d'évaluation prospective l'amène au cours des négociations à sous-estimer les risques encourus par les RUP et à accorder des concessions exorbitantes aux pays tiers à leur détriment. Il faut alors une mobilisation en urgence de tous les acteurs concernés pour tenter d'arracher à la volée d'ultimes arbitrages moins défavorables. Ces acrobaties périlleuses sont d'un succès très incertain et nourrissent légitimement l'émoi et la colère du public dans des territoires dont on ne veut pas entendre la souffrance.

Il revient aux États membres, et en particulier à la France, d'exiger de la Commission européenne qu'elle évalue systématiquement les conséquences sur les RUP des accords commerciaux qu'il lui revient en propre de négocier, en particulier en menant des études d'impact préalables, afin de **disposer d'une vision prospective** des effets induits. Cela ne représente pas une charge démesurée dans la mesure où il est envisageable de cibler certaines productions stratégiques comme le sucre, le rhum, la banane ou la pêche. Ce travail préparatoire facilitera la conception de mesures de sauvegarde et de mécanismes stabilisateurs mieux calibrés.

Pour apprécier clairement les enjeux, il convient de rappeler que le **marché européen des sucres spéciaux suscite de nombreuses convoitises**, car leur valorisation est supérieure à celle des sucres blancs issus de la canne. Les pays concurrents des RUP françaises appartiennent à deux catégories :

- les **pays à bas coûts**, dont les règles sociales, environnementales et sanitaires se révèlent très inférieures aux standards européens ;
- les pays dont les caractéristiques économiques et sociales se rapprochent plus sensiblement des normes européennes comme l'Australie ou les États Unis mais qui bénéficient de fortes **économies d'échelle** grâce à des surfaces de culture et des capacités de production industrielle bien plus grandes que les DOM.

Face à ces deux types de concurrents, l'industrie sucrière des RUP pâtit d'un **déficit de compétitivité** irrattrapable, car il est structurel. Il serait certes pertinent de rendre contraignantes les normes de production environnementales inscrites dans les différents accords globaux de partenariat avec les pays tiers, mais cela ne réglerait pas la question centrale

du **coût du travail**. Même une modération salariale extrême ne suffirait pas à résorber les écarts abyssaux de coût de main d'œuvre avec les pays du premier groupe. En outre, par rapport aux pays développés du second groupe, les **gains de productivité** dans les RUP plafonnent car ils sont désormais limités par la disponibilité de la canne et le maintien de sa richesse en sucre, facteurs qui dépendent largement des contraintes intangibles que sont la géographie des territoires et le climat.

Afin de compenser ces désavantages comparatifs, il n'existe qu'une seule voie possible : **il faut adopter comme ligne directrice, pour toute négociation future d'accords commerciaux de l'Union européenne, le principe de l'exclusion des sucres spéciaux sur l'ensemble des lignes tarifaires de la nomenclature douanière qui les concernent.**

2. Améliorer le suivi des importations et rendre opérationnels les mécanismes de protection

Il convient de coupler une meilleure évaluation des risques et sécurisation du périmètre des mandats de négociation en amont avec le **renforcement des dispositifs de contrôle et de sauvegarde en aval.**

La première étape serait de clarifier la nomenclature douanière relative aux sucres, spécifiquement de la ligne 17 01 99 90 qui est particulièrement floue et attrape-tout dans sa définition¹. Elle couvre potentiellement une grande variété de produits différents. Il n'est pas facile de caractériser *a priori* ce qui est exporté vers l'Union européenne sous ce code. En fonction des pays de provenance, ce n'est pas exactement le même type de produits qui est écoulé par ce canal sur le marché européen. La réticence des pays tiers à exclure ou à sévèrement contingenter cette ligne tarifaire, y compris l'Afrique du Sud, indique assez clairement qu'il s'agit d'un vecteur suffisamment souple pour commencer à prendre des positions sur le marché des sucres spéciaux sans aller d'emblée à la confrontation directe.

Pour protéger l'industrie sucrière de La Réunion et de la Guadeloupe, il convient de pouvoir identifier précisément la teneur des importations afin de prévenir le risque de **contournement de la réglementation** et d'éviter d'encourager la fraude. La réforme de la nomenclature douanière facilitera également le contrôle du respect des contingents d'importation qui doit être amélioré pour que les procédures de sauvegarde ne restent pas éternellement lettre morte. Les mécanismes actuels ont prouvé leur inefficacité en l'absence de statistiques précises et de remontées d'information régulière de la Commission aux États membres.

¹ Cf. la définition des lignes tarifaires au TARIC ci-dessus p. 29.

D'après le secrétariat général aux affaires européennes, les États membres ne reçoivent actuellement de la Commission qu'un rapport de suivi annuel. **Une transmission plus régulière d'éléments sur les données d'importations assurerait une meilleure réactivité** des États membres en cas de menace pour le marché européen. Pour prendre un exemple, les données douanières d'importation de bananes sont disponibles quasiment en temps réel sur la base de données « surveillance » de la Commission. Toutefois, l'interface ne permet pas d'extraire des données agrégées sur une période donnée. Il est par conséquent très difficile pour les États membres et les professionnels d'assurer un suivi fin et de réagir rapidement en cas de hausse anormale des importations de bananes.

Dans le secteur du **sucre**, les **statistiques douanières**, consolidées mensuellement au niveau communautaire, sont publiées avec un **déla**i de **5 à 6 semaines** suivant la date de la réalisation des opérations. En application des règlements (CE) n° 376/2008 et n° 951/2006, des **certificats** sont délivrés par les États membres aux importateurs de denrées provenant de pays tiers, leur permettant de bénéficier de droits de douane réduits. Les États membres communiquent à la Commission de façon hebdomadaire les quantités de sucre pour lesquelles des certificats ont été délivrés. Ces documents partagés entre toutes les autorités responsables permettent d'effectuer un suivi régulier des importations et d'anticiper les flux à venir. Ils ont d'autant plus utiles, d'après le ministère de l'agriculture, qu'à ce jour, il n'existe pas de source de données suffisamment complète et accessible pour remplacer les certificats, dans la mesure où les systèmes d'informations douaniers nationaux ne sont pas directement accessibles aux autorités agricoles des États membres.

Pourtant, la Commission souhaite supprimer les certificats à l'importation et l'exportation sur un certain nombre de produits. Il existe ainsi une incertitude sur le maintien des certificats après la suppression des quotas sucriers en 2017. Vos rapporteurs estiment que cette simplification administrative apparente ne doit pas entraver le suivi du marché du sucre au moment même où il se libéralise à la fois à l'intérieur de l'Union européenne via la transformation de l'organisation commune de marché et à l'extérieur avec l'accélération et l'approfondissement de l'ouverture commerciale.

Il serait au contraire **souhaitable que la Commission généralise la transmission aux États membres de données consolidées et harmonisées par son service statistique Eurostat sur l'évolution des flux commerciaux sur des produits sensibles concernés spécifiquement par une clause bilatérale de sauvegarde**. Pour le suivi des clauses concernant l'automobile de l'accord commercial avec la Corée du Sud, elle transmet déjà ce type d'informations sur une base bimensuelle tant aux administrations nationales qu'aux industriels du secteur. La comparaison vaut dans la mesure où le sucre est aussi important pour l'emploi et les revenus des RUP que l'automobile l'est en Europe continentale. Ce n'est pas un traitement de faveur qui est donc requis pour les outre-mer mais la simple équité.

Les données douanières pourraient être utilement complétées par la création d'un **observatoire des revenus pour la filière de la canne**. Ce dispositif qui concernerait aussi bien les planteurs que les sucreries et les distilleries permettrait de remédier aux difficultés de déclenchement des mesures de sauvegarde en apportant rapidement des preuves irréfutables d'une déstabilisation de l'économie des RUP liée à l'afflux d'importations de sucre de pays tiers sur le marché européen. Il serait beaucoup plus difficile dans ce cas aux services de la Commission de refuser l'activation des sauvegardes.

Par ailleurs, vos rapporteurs jugent que les **mécanismes de stabilisation actuels doivent être refondus** pour :

- garantir leur **permanence** au-delà des dix ans prévus actuellement ;
- **fixer** à l'avance des seuils d'alerte clairs ;
- rendre **automatique** la suspension des avantages concédés en cas de franchissement de ces seuils.

Enfin, même si vos rapporteurs considèrent que les compensations financières *a posteriori* ne peuvent pas remplacer une politique ambitieuse de développement économique et social pour les RUP, ils estiment indispensables de **réévaluer la maquette du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)** arrêtée en 2007. Depuis cette date, plusieurs accords commerciaux désavantageux voire directement préjudiciables pour les productions ultramarines ont été conclus sans que les fonds communautaires les prennent en compte. Il est temps que soit reconnu et dûment compensé par le POSEI l'aggravation du risque et des différentiels de compétitivité résultant de l'accumulation des contingents à droits nuls octroyés à des pays tiers sur des productions stratégiques des RUP.

Il n'y aura néanmoins pas de véritable protection et soutien aux RUP si, en complément des compensations financières des préjudices subis et du maintien de barrières douanières, une réflexion approfondie n'est pas engagée sur l'impact des normes communautaires sur les productions ultramarines. Leurs principaux concurrents régionaux aussi bien à l'export vers l'Europe que sur leur propre marché local tirent, en effet, profit de normes sociales, sanitaires et environnementales plus lâches. Ceci doit amener à interroger **l'effectivité des contrôles du respect des normes de commercialisation européennes par les importations** de pays tiers, d'une part, la pertinence de normes édictées le plus souvent sans considération pour les caractéristiques propres des RUP, d'autre part. Votre Délégation sénatoriale à l'outre-mer entend apporter sa contribution à cette réflexion sur les normes applicables aux productions ultramarines, question qu'elle a inscrite à son programme de travail pour l'année 2016.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, je dois tout d’abord excuser Madame Gisèle Jourda qui, pour des raisons familiales malheureuses, ne peut présenter le rapport avec moi aujourd’hui.

Quinze jours après une série d’auditions et notre visioconférence avec La Réunion, nous nous retrouvons pour examiner une proposition de résolution européenne (PPRE) visant à formuler des recommandations afin de contrer les conséquences potentiellement désastreuses de la politique commerciale européenne sur la filière canne de nos départements d’outre-mer.

Nous avons été saisis par les professionnels du sucre de La Réunion, très inquiets de la tournure prise par les négociations de l’accord de libre-échange avec le Vietnam, et avons immédiatement répondu à leur appel. Si l’accord politique est déjà arrêté, des ajustements sont encore possibles et nous espérons vivement que notre initiative épaulera les démarches entreprises par le Gouvernement pour obtenir les infléchissements nécessaires concernant les sucres spéciaux.

Notre PPRE sera ensuite examinée en janvier par la commission des affaires européennes puis par la commission des affaires économiques, avant de devenir résolution du Sénat que nous pourrons aller présenter devant la Commission européenne.

Je vous propose maintenant d’entrer dans le vif du sujet.

M. Jeanny Lorgeoux. – Permettez-moi une courte incise, Monsieur le Président. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné hier un accord-cadre de partenariat avec le Vietnam. J’en ai profité pour évoquer la question du traité de libre-échange en cours de négociation et, en particulier, les quotas de sucre que la Commission européenne envisage d’accorder au Vietnam au détriment de nos outre-mer. Mes collègues ont été sensibles à la défense des intérêts des producteurs ultramarins.

M. Michel Magras, président et rapporteur. – Je vous remercie de cette démarche. La mobilisation de tous est la bienvenue car les régions ultrapériphériques appartiennent pleinement à l’Union européenne. Malheureusement, elles sont souvent oubliées dans les négociations commerciales et la Commission semble avoir peu de considération pour les difficultés qu’elles rencontrent.

La filière de la canne à sucre joue un rôle économique et social vital dans les départements d'outre-mer, notamment à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique. Elle représente 40 000 emplois directs, indirects et induits. Son poids est considérable alors que le taux de chômage outre-mer s'élève à plus du double de la moyenne nationale. Ramené à la population active, cela représente l'équivalent de 3 millions d'emplois dans l'Hexagone !

Toute déstabilisation de la filière canne entraînerait des conséquences catastrophiques, et selon toute vraisemblance une explosion sociale. Les autorités nationales et européennes doivent donc continuer à soutenir ce secteur stratégique.

Sur les 250 000 tonnes de sucre de canne produites en moyenne chaque année, environ 60 % du sucre des départements d'outre-mer (DOM) est destiné au raffinage. Cette production entre en concurrence avec les 18 millions de tonnes de sucre de betterave produites en Europe, dont 4,4 millions de tonnes en France qui est le premier producteur mondial de sucre de betterave et le huitième producteur mondial tous sucres confondus.

Les professionnels des DOM ont su se moderniser et adapter leur stratégie commerciale pour se positionner sur un marché de niche, celui des sucres roux de canne directement consommables, appelés aussi « sucres spéciaux ».

La Réunion oriente désormais la moitié de sa production vers les sucres spéciaux et la Guadeloupe, 30 % de sa production.

Malgré les soutiens apportés dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et de la politique régionale, les perspectives commerciales de l'industrie sucrière ultramarine sont gravement menacées par les évolutions réglementaires et la politique commerciale de l'Union européenne.

À compter du 1^{er} juillet 2017, la fin des quotas sucriers se traduira par la suppression des deux plafonds actuels sur la production et à l'export. Dès la campagne d'octobre 2017, la première sous un régime libéralisé, les sucres bruts des DOM dont l'accès au marché européen était protégé depuis cinquante ans se trouveront en concurrence frontale avec le sucre blanc de betterave produit en Europe.

Or, par rapport aux sucreries continentales, la production sucrière ultramarine souffre d'un handicap de compétitivité-prix pour de multiples raisons : d'abord, le différentiel d'économies d'échelle en raison de la petite taille des sucreries en outre-mer, due à l'exiguïté des territoires et à la pression foncière ; puis, autre facteur pénalisant, l'éloignement qui génère un doublement des coûts en amont pour l'acheminement des intrants (machines, pièces de rechange, matériaux de conditionnement, produits phytosanitaires) et en aval pour atteindre le marché cible.

Le maintien des débouchés pour les sucres bruts destinés au raffinage en provenance des DOM demandera une compensation des surcoûts de production constatés après 2017. Même dans ce cas, la concurrence s'annonce très difficile à soutenir sur ce segment de marché.

C'est pourquoi le segment des sucres spéciaux, qui constitue un marché de niche haut de gamme, devient hautement stratégique pour les RUP. Grâce à ses départements d'outre-mer, la France est le seul producteur de sucres spéciaux de canne en Europe et La Réunion partage sur ce marché le premier rang avec l'île Maurice, soit environ 90 000 tonnes produites. Mais le succès de cette stratégie de recentrage sur les sucres spéciaux dépend surtout du maintien de protections douanières adéquates pour limiter les importations des pays tiers. Nous arrivons au cœur de notre problème.

Depuis la réforme du régime du marché du sucre en 2006, l'Union européenne est devenue un importateur net de sucre. Aujourd'hui, 3 millions de tonnes de sucre sont importées. Les importations proviennent avant tout des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et des pays les moins avancés (PMA), qui bénéficient d'un accès au marché européen hors quota et en franchise de droits depuis 2009.

Alors que le marché total du sucre européen n'est ouvert à la concurrence qu'à hauteur de moins de 20 %, le marché de niche des sucres spéciaux est déjà largement ouvert aux pays tiers avec une couverture de l'ordre de 50 % en provenance des pays ACP et PMA, notamment Maurice, le Malawi, le Swaziland et la Zambie.

Or, l'Union européenne multiplie et accélère les ouvertures de négociations commerciales, en particulier avec les principaux pays producteurs de sucre au monde, comme le Brésil, l'Inde, les États-Unis, la Thaïlande, les Philippines, l'Australie ou le Mexique, dont les capacités de production avérées sont considérables et dont la politique d'expansion à l'export est très dynamique.

La politique commerciale de l'Union, qui relève de la compétence exclusive de la Commission, entre ainsi en conflit avec les orientations des politiques agricole et régionale, dont l'objectif est de soutenir le développement endogène des RUP en encourageant la modernisation de sa production. L'accumulation de contingents à droits nuls octroyés à des pays tiers au fil de la signature d'accords commerciaux risque de conduire à une saturation du marché européen des sucres spéciaux : elle constitue une menace très sérieuse pour les RUP.

Les négociations avec l'Afrique du sud avaient fait espérer aux professionnels de la filière canne une inflexion de la politique commerciale européenne. Les négociations, terminées à l'été 2014, accordent un contingent sucrier à droit nul de 150 000 tonnes mais elles excluent les sucres spéciaux au moins pour trois lignes tarifaires du code douanier sur quatre. Malheureusement, les négociations au pas de course avec le Vietnam, en

passé d'être définitivement finalisées, reviennent sur ce précédent positif. Elles ouvrent une brèche très dangereuse pour la survie de la filière canne des RUP car la Commission européenne semble vouloir en faire la nouvelle base de conclusion des futurs accords de libre-échange.

La Commission propose d'octroyer au Vietnam un contingent global de 20 000 tonnes pour le sucre et les produits à haute teneur en sucre. En l'état de l'accord, le Vietnam pourra, s'il souhaite se concentrer sur ce segment, exporter légalement vers l'Union européenne 20 000 tonnes de sucres spéciaux sans droits de douane, un volume équivalent approximativement à 10 % du marché européen et à 20 % de la production des RUP.

Si la production actuelle de sucres spéciaux du Vietnam est actuellement modeste, il n'en reste pas moins globalement un gros producteur de sucre de canne avec environ 1,5 million de tonnes par an et un exportateur net depuis 2013 à hauteur de 360 000 tonnes de sucre raffiné. Si ce pays se consacre pour l'heure principalement à son marché intérieur, des exportations de sucres roux à hauteur de 6 000 tonnes par an sont déjà avérées, de même que son intérêt offensif à investir de nouveaux marchés, notamment celui de la Chine.

Le Vietnam, dont les trois sucreries principales disposent d'une capacité de production proche de celle de l'industrie sucrière réunionnaise, dispose aujourd'hui de la maîtrise technologique et du savoir-faire nécessaires. Cela lui permettrait de fabriquer, rapidement, de gros volumes de sucres roux de canne non destinés au raffinage. Seules les barrières douanières actuelles fixées à 419 euros la tonne, conjuguées pour l'instant avec l'effet des quotas sucriers, permettent de maintenir à des niveaux marginaux les importations de sucres spéciaux en provenance de ce pays dont le salaire moyen est dix-neuf fois moins élevé qu'en France.

C'est une erreur d'appréciation de la Commission européenne de ne pas considérer le Vietnam en capacité d'exporter de gros volumes de sucres spéciaux sur le marché européen et une faute politique de lui offrir une opportunité de se développer sur ce segment au détriment de nos RUP.

Outre qu'elle néglige le risque de changement de stratégie commerciale du Vietnam, la Commission néglige les risques de fraude utilisant les angles morts et les obscurités de la nomenclature douanière concernant les sucres spéciaux. Le risque est d'autant plus prégnant que le respect des règles d'origine n'est pas encore parfaitement garanti. En effet, d'importants volumes de sucre sont illégalement importés au Vietnam depuis la Thaïlande et le Cambodge. Leur accès au marché européen serait largement facilité à l'entrée en vigueur de l'accord.

Il est difficile dans ces conditions de se défaire de l'impression que, pour signer rapidement un accord globalement favorable à de nombreux intérêts d'Europe continentale, les outre-mer ont servi de variable d'ajustement que la Commission a aisément sacrifiée à son ardeur libéralisatrice.

Nous suivons et nous soutenons sans réserve les efforts déployés depuis l'été par le Gouvernement pour infléchir la position de la Commission, en espérant que la partie vietnamienne adoptera une attitude ouverte et constructive. Tout l'enjeu est d'obtenir une inflexion de l'équilibre négocié avec le Vietnam. Il faut absolument qu'à défaut d'exclusion des sucres spéciaux soit défini un contingent spécifique proportionnel à leur part dans le marché global du sucre, soit un quota de 280 tonnes par an environ pour les quatre codes douaniers concernés.

Les professionnels soulignent qu'il est relativement aisé de transformer un produit pour le faire passer d'une ligne tarifaire à l'autre, par exemple avec une simple addition de colorant ou d'arôme. Si l'ensemble des lignes tarifaires n'est pas protégé par le contingentement, alors on risque de constater un glissement des importations vers les lignes non protégées ce qui priverait de toute efficacité la barrière douanière.

Les discussions sont toujours en cours. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs auprès des services de l'État, lors de la réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères à Bruxelles le 27 novembre dernier, la commissaire au commerce aurait accepté de fixer un contingent limité sur une, voire deux, des quatre lignes tarifaires, dont la 14 90 sur laquelle exporte principalement La Réunion. Parallèlement, des contacts ont eu lieu avec la partie vietnamienne dans les premiers jours de décembre, tant de la part du Gouvernement que de la Commission, dans la perspective d'une signature définitive avant la fin de l'année.

Notre proposition de résolution européenne vise à répondre point par point aux arguments initialement avancés par la Commission pour refuser l'exclusion des sucres spéciaux de l'accord avec le Vietnam. Mais elle ne se limite pas à ce seul accord en passe d'être signé. Nous voulons prendre date dès maintenant pour anticiper les négociations commerciales à venir, encore bien plus périlleuses.

Même si nous souhaitons tous une issue heureuse des négociations avec le Vietnam, nous devons avoir conscience que ce n'est que la première d'une rude série de batailles à mener. C'est pourquoi notre proposition de résolution rassemble un ensemble de recommandations pour protéger plus efficacement et de façon pérenne les économies sucrières des RUP qui ne pourront soutenir une ouverture commerciale massive.

En premier lieu, il paraît indispensable de rappeler que les accords commerciaux ne doivent ni entrer en contradiction avec le droit communautaire, ni mettre en péril les politiques européennes. L'article 207

du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui donne compétence exclusive à la Commission en matière commerciale ne dit pas autre chose. La Commission et les États membres doivent par conséquent garantir la cohérence entre elles des politiques agricole, régionale et commerciale de l'Union européenne. En particulier, les mesures de soutien en faveur des RUP pour compenser leurs handicaps structurels et pour faciliter la modernisation de leur appareil productif n'ont pas à être annulées par des accords de libre-échange. On peut comprendre l'émoi et la colère de territoires qui subissent des situations aussi absurdes.

C'est pourquoi nous souhaitons que le Gouvernement exerce la plus grande vigilance dans la définition du mandat de négociation de la Commission, lors de l'ouverture de nouvelles négociations. C'est la seule manière pour que la préservation des intérêts vitaux des économies des RUP soit prise en compte dès l'origine.

Une fois le mandat accordé, la Commission agit seule, comme l'ont montré les négociations avec le Vietnam. Les informations transmises aux États membres restent trop lacunaires pour que les autorités nationales soient en mesure d'exercer un suivi correct des négociations. Un renforcement de l'information non seulement des États membres mais également des Parlements nationaux au cours des tractations, et surtout avant que ne soit conclu un accord politique de principe, paraît indispensable.

En outre, il n'est plus tolérable que la Commission européenne néglige le travail d'évaluation prospective en amont. Elle manque clairement à ses obligations en ne produisant pas d'études d'impact précisant les conséquences potentielles pour les RUP des accords commerciaux qu'elle négocie.

Cette lacune d'évaluation prospective amène la Commission à sous-estimer les risques encourus par les productions ultramarines et à accorder des concessions exorbitantes aux pays tiers.

Face à ces concurrents internationaux, l'industrie sucrière des DOM pâtit d'un déficit de compétitivité irrattrapable, car il est structurel. Il serait certes pertinent de rendre contraignantes les normes environnementales inscrites dans les accords globaux de partenariat signés avec les pays tiers, mais cela ne réglerait pas la question centrale du coût du travail. Même une modération salariale extrême ne suffirait pas à résorber les écarts abyssaux de coût de main d'œuvre avec les pays en développement.

Afin de compenser ces handicaps, il n'existe qu'une seule voie possible : adopter comme ligne directrice, pour toute négociation future d'accords commerciaux, le principe de l'exclusion des sucres spéciaux sur l'ensemble des lignes tarifaires de la nomenclature douanière qui les concernent.

Nous devons également obtenir le renforcement des dispositifs de contrôle et de sauvegarde en aval.

En pratique, les clauses de sauvegarde sont difficiles à utiliser. Avant toute application, une enquête est menée par la Commission qui doit s'assurer d'un lien direct entre la hausse des importations et le préjudice grave causé aux producteurs nationaux. La caractérisation du tort et la preuve du lien de causalité sont particulièrement épineuses. La compilation, l'analyse et l'interprétation des données demandent du temps. Pendant les neuf mois de la procédure d'enquête, les producteurs ultramarins peuvent connaître un affaiblissement grave, voire des pertes de marché définitives.

Enfin et surtout, l'appréciation finale de l'opportunité de déclencher la sauvegarde reste à la discrétion de la Commission. Elle ne s'y est jamais résolue pour protéger les productions sensibles des RUP, même quand le Pérou a dépassé de 77 % son quota de bananes en 2013 !

Dans les faits, les clauses de sauvegarde générales et les mécanismes de stabilisation spécifiques à une production se révèlent inopérants, essentiellement du fait de la lourdeur des procédures et de l'indifférence de la Commission.

Pour mieux protéger l'industrie sucrière de La Réunion et de la Guadeloupe, il faut d'abord pouvoir identifier précisément la teneur des importations afin de prévenir le risque de contournement de la réglementation et d'éviter d'encourager la fraude.

La première étape serait de clarifier la nomenclature douanière relative aux sucres, spécifiquement la ligne 17 01 99 90 qui est particulièrement floue et attrape-tout dans sa définition. Elle couvre potentiellement une grande variété de produits différents. En fonction des pays de provenance, ce n'est pas exactement le même type de produits qui est écoulé par ce canal sur le marché européen.

La réforme de la nomenclature douanière facilitera également le contrôle des contingents d'importation, qui doit être amélioré pour que les procédures de sauvegarde ne restent pas éternellement lettre morte. Les mécanismes actuels ont prouvé leur inefficacité en l'absence de statistiques précises et de remontées d'information régulières de la Commission aux États membres.

Dans le secteur du sucre, les statistiques douanières, consolidées mensuellement au niveau communautaire, sont publiées avec un délai de cinq à six semaines. Des certificats sont délivrés par les États membres aux importateurs de denrées provenant de pays tiers dès lors qu'ils bénéficient de droits de douane réduits. Les États membres communiquent à la Commission les quantités de sucre pour lesquelles des certificats ont été délivrés. Ces documents, partagés entre toutes les autorités responsables, sont les seuls qui permettent d'effectuer un réel suivi des importations.

Pourtant, la Commission souhaite supprimer les certificats sur un certain nombre de produits agricoles. Il existe ainsi une incertitude sur leur maintien après la suppression des quotas sucriers en 2017. Cette simplification administrative apparente ne doit surtout pas entraver le suivi du marché du sucre, au moment même où il se libéralise à la fois à l'intérieur de l'Union européenne, *via* la transformation de l'organisation commune de marché, et à l'extérieur avec l'accélération de l'ouverture commerciale.

Il serait au contraire souhaitable que la Commission généralise la transmission aux États membres de données consolidées sur l'évolution des flux commerciaux concernant certains produits sensibles. Pour le suivi des clauses concernant l'automobile de l'accord commercial avec la Corée du Sud, la Commission transmet déjà ce type d'informations sur une base bimensuelle, tant aux administrations nationales qu'aux industriels du secteur. Pourquoi ne le ferait-elle pas pour le sucre ? C'est un produit aussi important pour les RUP que l'automobile l'est pour l'Europe continentale. Les outre-mer ne demandent pas un traitement de faveur, mais la simple équité !

Les données douanières pourraient être utilement complétées par la création d'un observatoire des revenus pour la filière de la canne. Ce dispositif vise à remédier aux difficultés de déclenchement des mesures de sauvegarde en apportant rapidement des preuves irréfutables d'une déstabilisation de l'économie des RUP liée à l'afflux d'importations de sucre.

En outre, les mécanismes de stabilisation actuels doivent être refondus pour garantir leur permanence au-delà des dix ans prévus actuellement, fixer à l'avance des seuils d'alerte clairs, et rendre automatique la suspension des avantages concédés en cas de franchissement de ces seuils.

Enfin, même si je considère que les compensations financières ne peuvent pas remplacer une politique ambitieuse de développement économique et social pour les RUP, il faut malgré tout réévaluer la maquette du POSEI arrêtée en 2007. Depuis cette date, plusieurs accords commerciaux directement préjudiciables pour les productions ultramarines ont été conclus sans que les fonds communautaires les prennent en compte.

Il n'y aura néanmoins pas de véritable protection et soutien aux RUP si une réflexion approfondie n'est pas engagée sur l'impact des normes communautaires sur les productions ultramarines. Leurs principaux concurrents régionaux tirent profit, nous le savons tous, de normes sociales, sanitaires et environnementales très inférieures aux standards européens. Ceci doit amener à nous interroger sur, d'une part, la réalité du contrôle des importations de pays tiers qui sont censées respecter les normes de commercialisation européennes et, d'autre part, la pertinence de normes européennes édictées sans considération pour les caractéristiques propres des RUP.

La proposition de résolution européenne que Gisèle Jourda et moi-même avons écrite reprend l'ensemble de ces préconisations, qui nous semblent nécessaires pour garantir l'avenir de la filière canne. Je vous propose maintenant, mes chers Collègues, de passer en revue les recommandations de notre PPRE.

M. Jeanny Lorgeoux. - Excellent exposé, Monsieur le Président ! Pourriez-vous simplement nous préciser comment est calculé le contingent spécifique de 280 tonnes pour les sucres spéciaux ?

M. Michel Magras, président et rapporteur. -Le marché européen des sucres spéciaux représente environ 250 000 tonnes sur un marché global de 18 millions de tonnes. Nous demandons de respecter cette même proportion dans les quotas accordés au Vietnam. Il faut donc au plus ouvrir un contingent de sucres spéciaux de 280 tonnes pour un contingent de sucre global de 20 000 tonnes de sucre.

Mme Odette Herviaux. - Je partage pleinement votre constat et vos préconisations. Pourrions-nous préciser qu'il s'agit « d'un quota maximal » accordé au Vietnam ? Il est particulièrement important de suivre l'évolution de la production et des importations vietnamiennes en disposant d'indicateurs précis.

M. Michel Magras, président et rapporteur. -Je tiens à vous rassurer sur la formulation. Par définition, le quota constitue un plafond.

M. Joël Guerriau. - Comment contrôle-t-on le respect des quotas ?

M. Michel Magras, président et rapporteur. -Nous émettons une série de recommandations précises pour renforcer le suivi et l'activation des clauses de sauvegarde et des mécanismes de stabilisation.

M. Joël Guerriau. - En nous rabattant sur l'option du contingent spécifique pour les sucres spéciaux, n'abandonnons-nous pas trop vite le principe d'exclusion pure et simple ?

M. Jeanny Lorgeoux. - Sur ce point, la PPRE me semble parfaitement rédigée : pour l'accord avec le Vietnam, en cours de finalisation, le contingent spécifique est la bonne préconisation. Pour les autres accords, nous restons fermes sur le principe général d'exclusion. Je note que les arguments de la Commission sont faibles et peuvent facilement se renverser.

M. Michel Magras, président et rapporteur. - Notre idée est bien de distinguer l'accord avec le Vietnam dont les négociations sont déjà très avancées et ont pris une tournure inquiétante de l'ensemble des accords commerciaux futurs pour lesquels nous pouvons et devons garder une ligne très ferme, d'autant que la Commission européenne voudrait ériger l'accord avec le Vietnam en accord modèle.

M. Joël Guerriau. - Qu'entraîne exactement « la suspension des avantages concédés » en cas d'activation des procédures de sauvegarde ? Ne risque-t-on pas de prendre des sanctions disproportionnées et d'ouvrir le risque de représailles qui videraient de sens le traité de libre-échange ? Peut-être ne faut-il viser que les avantages concédés sur le sucre ?

M. Michel Magras, président et rapporteur. - Il me semble nécessaire de vous apporter quelques précisions. Il n'est pas question de se lancer dans une guerre commerciale alors que nous signons un accord de libre-échange avec le Vietnam. Il s'agit de tenir compte de l'impact en chaîne pour toute l'économie de La Réunion et de la Guadeloupe que représenterait une déstabilisation de la filière canne. Les clauses de sauvegarde ou les mécanismes de stabilisation sont permis par les textes internationaux et communautaires et sont pleinement conformes au droit du commerce international. En l'occurrence, dans notre rédaction, il ne peut être question que de suspension des avantages concédés en matière de sucre.

M. Jeanny Lorgeoux. - Comment saisit-on la Commission d'un dépassement des quotas ?

M. Michel Magras, président et rapporteur. - L'observatoire des revenus que nous préconisons serait une structure permanente qui permettrait de suivre les répercussions des importations de sucre en provenance des pays tiers sur la filière canne. En cas de déstabilisation, l'alerte part des territoires producteurs à destination des autorités nationales qui saisissent ensuite la Commission.

Avec le POSEI, l'Europe fait en quelque sorte le choix de la facilité. Il est nécessaire bien évidemment d'apporter des compensations financières au préjudice et aux surcoûts que subissent les RUP, mais il ne faudrait pas que ces compensations soient acceptées pour solde de tout compte et excusent le sacrifice de l'appareil de production des outre-mer. L'augmentation des fonds du POSEI n'a de sens qu'en articulation avec l'ensemble de nos autres préconisations.

Mme Odette Herviaux. - La prise en compte des contraintes et des spécificités des RUP doit intervenir en amont du processus de négociation, non en aval lorsqu'il est trop tard. Il faut les avoir toujours à l'esprit.

M. Joël Guerriau. - Le dernier paragraphe de la PPRE me paraît extrêmement important car il renvoie à la problématique globale des normes applicables en outre-mer. Pour l'élaboration de notre rapport sur le foncier, nous nous sommes rendus en Guyane et j'ai pu constater combien les éleveurs et les agriculteurs guyanais pâtissaient des normes européennes qui leur sont imposées sans prendre en considération les spécificités du territoire. Ils sont contraints d'acheter certains produits phytosanitaires en Europe à des prix quatre fois plus élevés qu'au Brésil ou au Surinam voisins. Je propose d'intégrer dans la PPRE l'idée qu'en amont de leur élaboration les normes européennes doivent être adaptées au contexte ultramarin.

Mme Karine Claireaux. – On risque de vous rétorquer qu’il faut alors abandonner le statut de RUP pour celui de pays et territoires d’outre-mer (PTOM).

M. Michel Magras, président et rapporteur. – Je crois profondément aux bienfaits de la différenciation territoriale dans le cadre partagé de la République française. Le statut de RUP implique d’accepter l’intégralité du droit communautaire tel qu’il est transposé en droit français. Saint-Barthélemy a fait le choix de devenir un PTOM lié par un accord d’association à l’Union car certaines exigences normatives ne tenaient pas compte de notre proximité avec l’Amérique du Nord et de notre dépendance aux importations américaines et canadiennes, notamment en matière alimentaire. Nous n’avons toutefois pas renoncé à toutes les normes européennes. Par exemple, malgré son coût, nous avons maintenu la limitation à 1 % de benzène dans l’essence. Je propose à Joël Guerriau d’insérer dans la PPRE une mention pour demander à la Commission « *de mieux prendre en compte les spécificités des RUP en matière normative sur le fondement de l’article 349 du TFUE* ».

M. Joël Guerriau. – Cela me convient parfaitement.

M. Jeanny Lorgeoux. – Il serait bon en effet que la Commission se rapproche du terrain des professionnels... et des parlementaires.

M. Michel Magras, président et rapporteur. – Il faut admettre que l’Europe est parfois très réticente à admettre le changement de statut de RUP pour celui de PTOM dès lors que certains outre-mer, producteurs et exportateurs de marchandises, peuvent constituer des points d’entrée sur le marché commun.

La PPRE, ainsi modifiée, reçoit l’approbation unanime des membres de la délégation.

M. Michel Magras, président et rapporteur. – Avant de nous quitter, je tiens à vous informer qu’Odette Herviaux, en remplacement de Jacques Cornano, et moi-même poserons cet après-midi même une question au Gouvernement sur l’état d’avancement des négociations avec le Vietnam.

Le rapport relatif à notre PPRE sera en ligne sur le site de la délégation dès ce soir ou demain, et disponible à la distribution en début de semaine prochaine.

Nous nous retrouverons au cours de la seconde quinzaine de janvier pour poursuivre nos travaux sur le foncier et amorcer ceux sur la problématique des normes. D’ici là, je vous souhaite d’agréables fêtes de fin d’année et un repos bien mérité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition du jeudi 26 novembre 2015

MM. Guilhem BRUN, sous-directeur Europe à la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture, Arnaud MARTRENCAR, chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes à la direction générale des outre-mer (DGOM), Jonathan GINDT, chef du secteur RELEX et Sébastien DITLEBLANC, adjoint au chef de secteur, au secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

Mmes Claire CHEREMETINSKI, sous-directrice de la politique commerciale et de l'investissement, Valérie LIANG-CHAMPRENAULT, chef du bureau politique agricole commune, et Alexandra MARIE, adjointe au chef de bureau, à la Direction générale du trésor

Mme Laetitia DE LA MAISONNEUVE, chargée des relations avec le Parlement, et de M. Emmanuel DETTER, consultant (EURODOM), de M. Jean-Bernard GONTHIER, président de la chambre d'agriculture de La Réunion, et de Mme Sylvie LE MAIRE, déléguée générale du Syndicat du sucre de La Réunion (*en visioconférence de La Réunion*)

ANNEXES

ANNEXE 1 - TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat

Vu l'article 88-4 de La Constitution,

Vu les articles 206, 207 et 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la résolution n° 105 du Sénat (2010-2011) du 3 mai 2011 tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne,

Vu la communication « *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* » présentée par la Commission européenne le 20 juin 2012,

Vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil COM (2013) 323 du 31 mai 2013 sur l'évolution des importations de sucre dans l'Union européenne en provenance des pays ACP et des pays les moins avancés (PMA),

Vu le projet de loi n° 414 (2014-2015) déposé au Sénat le 15 avril 2015 autorisant la ratification de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part,

Vu le projet de loi n° 551 (2014-2015) déposé au Sénat le 24 juin 2015 autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part,

Vu le mémorandum sur l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam présenté par la Commission européenne le 4 août 2015,

Vu le projet de loi n° 692 (2014-2015) enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 2015 autorisant la ratification de l'accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part,

Vu le courrier des commissaires européens chargés du commerce, de la politique régionale et de l'agriculture et du développement rural, en date du 8 octobre 2015, en réponse au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, au ministre des outre-mer et au secrétaire

d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, sur la demande du Gouvernement français d'exclure les sucres spéciaux de l'offre tarifaire européenne faite au Vietnam,

Vu le courrier de la commissaire européenne au commerce en date du 8 octobre 2015 en réponse à des parlementaires européens sur l'exclusion des sucres spéciaux des accords de commerce avec le Vietnam,

Considérant que les régions ultrapériphériques (RUP), comme l'a souligné la Commission européenne à maintes reprises, notamment dans ses communications de 2004, 2008 et 2012 exposant sa stratégie pluriannuelle pour ces territoires, constituent un atout pour l'Europe et qu'il est dans l'intérêt de l'Union européenne de soutenir leur développement endogène,

Considérant que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet l'édition de mesures spécifiques aux RUP afin de prendre en compte leurs contraintes propres, notamment « *leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* »,

Considérant que la filière de la canne à sucre joue un rôle économique et social vital dans les RUP françaises, notamment à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique, puisqu'elle représente 40 000 emplois directs et indirects dans des territoires où le taux de chômage est plus du double de la moyenne hexagonale,

Considérant que l'Union européenne, au travers de sa politique agricole et de sa politique régionale, a contribué fortement à la modernisation de la filière de la canne pour en faire un secteur exemplaire et a ainsi permis aux économies sucrières des RUP de réaliser d'importants gains de compétitivité, progrès qui ne doivent pas être annulés par une politique commerciale fondée sur un credo de libre-échange aveugle à ses effets pervers non maîtrisés,

Considérant que les économies sucrières des outre-mer français se préparent déjà à absorber le choc de la fin des quotas sucriers à compter du 1^{er} juillet 2017, qui remet fondamentalement en cause l'équilibre prévalant dans l'organisation commune du marché du sucre, attise la concurrence avec la production industrielle de sucre à partir de la betterave en Europe continentale et les contraint, pour survivre, à se réorienter vers un marché de niche, celui des sucres roux non destinés au raffinage, dits « sucres spéciaux », qui représente 50 % de la production sucrière de La Réunion et 30 % de celle de la Guadeloupe,

Considérant que les accords commerciaux en vigueur, en particulier avec les pays les moins avancés d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP/PMA), mais aussi plus récemment avec la Colombie et le Pérou, se traduisent déjà par l'entrée sur le marché européen des sucres spéciaux de concurrents agressifs comme le Belize, Maurice, le Malawi, le Swaziland et la Zambie,

Considérant que l'accord de libre-échange avec le Vietnam, qui a fait l'objet d'un accord politique de principe le 4 août 2015 entre les deux parties et qui est entré dans une phase ultime de finalisation technique, rompt avec le précédent de l'accord avec l'Afrique du Sud, dans lequel avait été retenu pour la première fois le principe de l'exclusion des sucres spéciaux du champ de l'ouverture commerciale,

Considérant qu'en l'état l'Union européenne prévoit d'accorder au Vietnam un contingent à droits nuls de 20 000 tonnes par an de sucre et de produits à haute teneur en sucre, volume qui équivaut à 10 % du marché européen des sucres spéciaux et 20 % de la production des RUP,

Considérant que, si le Vietnam n'est pas encore un acteur majeur du marché mondial des sucres spéciaux, il dispose néanmoins du savoir-faire technique et de la capacité industrielle pour le devenir, dès lors que l'accord de libre-échange lui ouvre une nouvelle opportunité de développement,

Considérant que, même si le Vietnam se consacre pour l'heure principalement à son marché intérieur, des exportations de sucres roux à hauteur de 6 000 tonnes par an sont déjà avérées, comme le reconnaissent les services de la Commission européenne, de même que son intérêt offensif à investir de nouveaux marchés, notamment celui de la Chine,

Considérant que l'Union européenne, après l'échec du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), multiplie et accélère les ouvertures de négociations commerciales, en particulier avec les principaux pays producteurs de sucre au monde, comme le Brésil, l'Inde, les États-Unis, la Thaïlande, les Philippines, l'Australie ou le Mexique, dont les capacités de production avérées sont considérables et dont la politique d'expansion à l'export est très dynamique,

Considérant que l'accumulation de contingents à droits nuls octroyés à des pays tiers au fil de la signature d'accords commerciaux risque de conduire à une saturation du marché européen des sucres spéciaux, qui est déjà arrivé à maturité, et qu'elle constitue ainsi une menace sérieuse pour les économies vulnérables des RUP,

Considérant que les RUP françaises sont soumises à des normes environnementales et sociales de production très contraignantes auxquelles échappent leurs concurrents des pays tiers et que seuls des tarifs douaniers appropriés permettent de rétablir l'équilibre,

Considérant que la Commission européenne néglige le travail d'évaluation prospective qui l'amènerait à tempérer sa volonté d'ouverture commerciale illimitée et manque, en particulier, à ses obligations en ne produisant pas d'études d'impact précisant les conséquences potentielles pour les RUP des accords commerciaux qu'elle négocie,

Considérant que les clauses de sauvegarde et les mécanismes de stabilisation prévus dans les accords précédents se sont révélés inefficaces à cause du défaut de dispositif de suivi et d'alerte rapide, de la lourdeur et de la lenteur corrélative des procédures et de l'absence manifeste de volonté de les appliquer de la part de la Commission européenne, comme cela a pu être constaté pour la banane lors de la mise en œuvre de l'accord avec le Pérou,

Juge indispensable de garantir la cohérence des politiques agricole, régionale et commerciale de l'Union européenne, conformément à l'article 207 du TFUE, aux termes duquel « *il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union* »,

Estime nécessaire de compenser les handicaps structurels et de valoriser les avantages comparatifs des RUP, ces territoires constituant, au sein de leur environnement régional, des modèles porteurs des valeurs de l'Union européenne en matière sociale et environnementale,

Demande d'adopter comme ligne directrice, pour toute négociation future d'accords commerciaux de l'Union européenne, le principe de l'exclusion des sucres spéciaux,

Soutient une inflexion de l'équilibre négocié avec le Vietnam afin qu'à défaut d'exclusion des sucres spéciaux, soit défini un contingent spécifique proportionnel à leur part dans le marché global du sucre, soit un quota de 280 tonnes par an,

Recommande une clarification de la nomenclature douanière relative aux sucres, spécifiquement de la ligne 17 01 99 90 couvrant une grande variété de produits différents, pour identifier précisément la teneur des importations, prévenir le risque de contournement de la réglementation et éviter d'encourager la fraude,

Préconise, pour assurer le respect effectif du contingentement, de se doter d'instruments statistiques permettant un suivi en temps réel de l'évolution des importations pays par pays et d'organiser des échanges de données réguliers entre la Commission européenne et les États membres afin de permettre une réaction rapide en cas de dépassement des quotas autorisés,

Juge nécessaire, pour poursuivre le renforcement des échanges d'information, de maintenir les certificats d'importation hebdomadaires sur les produits sensibles comme le sucre,

Souhaite une refonte des mécanismes destinés à prévenir une déstabilisation de l'économie des RUP en garantissant leur permanence, en fixant à l'avance des seuils d'alerte et en prévoyant un déclenchement automatique de la suspension des avantages concédés en cas de franchissement des seuils,

Suggère la création d'un observatoire des revenus pour la filière de la canne afin de disposer des moyens d'apporter rapidement les preuves irréfutables d'une déstabilisation de l'économie des RUP liée à l'afflux d'importations de sucre de pays tiers sur le marché européen et, en conséquence, de déclencher sans délai les mécanismes permettant d'y porter remède,

Estime indispensable une réévaluation des compensations financières du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) pour prendre en compte l'aggravation du risque et des différentiels de compétitivité résultant de l'accumulation des contingents à droits nuls octroyés à des pays tiers sur des productions stratégiques des RUP,

Invite la Commission européenne à évaluer systématiquement les effets sur les RUP des accords commerciaux qu'il lui revient de négocier, en particulier en menant des études d'impact préalables, afin de disposer d'une vision prospective des effets induits,

Recommande au Gouvernement la plus grande vigilance dans la définition du mandat de négociation de la Commission européenne lors de l'ouverture de nouvelles négociations afin que la préservation des intérêts vitaux des économies des RUP soit prise en compte dès l'origine,

Appelle au renforcement de l'information des Parlements nationaux par les autorités communautaires et nationales en cours de négociation et avant la conclusion d'un accord politique de principe avec la partie tierce,

Invite la Commission européenne à prendre davantage en compte les surcoûts d'origine normative pesant sur la compétitivité des productions agricoles ultramarines dans leur environnement régional, à mieux prendre en compte les spécificités des RUP en matière normative sur le fondement de l'article 349 du TFUE, à assurer une meilleure cohérence entre normes de production et normes de mise sur le marché et à se doter des moyens de contrôler le respect des normes européennes de commercialisation par les pays tiers avec lesquels sont conclus des accords commerciaux.

ANNEXE 2 - ARTICLES DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 206

(ex-article 131 TCE)

Par l'établissement d'une union douanière conformément aux articles 28 à 32, l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres.

Article 207

(ex-article 133 TCE)

1. La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union.

2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune.

3. Si des accords avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales doivent être négociés et conclus, l'article 218 est applicable, sous réserve des dispositions particulières du présent article.

La Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union.

Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. La Commission fait régulièrement rapport au comité spécial, ainsi qu'au Parlement européen, sur l'état d'avancement des négociations.

4. Pour la négociation et la conclusion des accords visés au paragraphe 3, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Pour la négociation et la conclusion d'un accord dans les domaines du commerce de services et des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, ainsi que des investissements étrangers directs, le Conseil statue à l'unanimité lorsque cet accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes.

Le Conseil statue également à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords:

a) dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union;

b) dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services.

5. La négociation et la conclusion d'accords internationaux dans le domaine des transports relèvent du titre VI de la troisième partie, et de l'article 218.

6. L'exercice des compétences attribuées par le présent article dans le domaine de la politique commerciale commune n'affecte pas la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres et n'entraîne pas une harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires des États membres dans la mesure où les traités excluent une telle harmonisation.

Article 349

(ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE)

Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

ANNEXE 3 - COMPTE RENDU DE LA RÉUNION PLÉNIÈRE DU JEUDI 26 NOVEMBRE 2015

Audition de MM. Guilhem Brun, sous-directeur Europe à la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du Ministère de l'agriculture, Arnaud Martrenchar, chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes à la Direction générale des outre-mer (DGOM), Jonathan Gindt, chef du secteur RELEX et Sébastien Ditleblanc, adjoint au chef de secteur, au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. - Mes chers collègues, il y a un an de cela, quasiment jour pour jour, nous tenions des auditions sur les répercussions de la politique commerciale de l'Union européenne sur les productions agricoles de nos régions ultrapériphériques, en particulier la banane et la canne. Il s'agissait de répondre à une demande de la commission des affaires étrangères saisie d'un projet de loi de ratification sur un accord de libre-échange avec l'Amérique centrale.

Aujourd'hui, nos auditions seront centrées sur la question de la commercialisation du sucre et doivent permettre d'instruire l'élaboration d'une proposition de résolution européenne. Un nouvel accord devrait en effet être prochainement signé avec le Vietnam, qui menace la production sucrière des régions ultrapériphériques françaises, en particulier la production de sucres dits spéciaux, et, par ricochet, les filières canne.

Cela est très préoccupant et nous avons été saisis par EURODOM et le Syndicat du sucre de La Réunion dont nous entendrons les représentants tout à l'heure. Je précise que la ministre des outre-mer, avec qui j'ai pu échanger directement, accueille favorablement notre initiative de proposition de résolution européenne (PPRE). Dans d'autres dossiers sensibles - je pense à la politique commune de la pêche et surtout à la fiscalité du rhum - le Gouvernement avait déjà pu s'appuyer, dans les négociations avec Bruxelles, sur des travaux analogues de la délégation.

Pour instruire ce nouveau dossier, nous avons nommé Madame Gisèle Jourda comme rapporteure : elle sera notre ambassadrice à la commission des affaires européennes dont elle est membre, qui aura à connaître de notre PPRE. Notre collègue Michel Fontaine m'ayant finalement informé de son indisponibilité, j'assumerai par subsidiarité la fonction de co-rapporteur comme nous en étions convenus lors de notre dernière réunion.

Notre objectif est de vous soumettre un rapport et un projet de texte le jeudi 10 décembre.

Dernière précision concernant nos auditions d'aujourd'hui : devant honorer une invitation à l'Élysée à l'occasion du sommet France-Océanie, je devrai m'absenter avant la fin de nos auditions de ce matin et je remercie notre collègue Éric Doligé d'avoir accepté de présider notre séance de travail pendant la visioconférence avec La Réunion.

À moins que Gisèle Jourda ou l'un d'entre vous ne souhaite intervenir, je cède la parole à nos interlocuteurs représentant les trois ministères en charge des intérêts de nos régions ultrapériphériques sur les questions de politique commerciale européenne. Nous accueillons ainsi Monsieur Guilhem Brun, sous-directeur Europe à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture, Monsieur Arnaud Martrenchar, chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes à la direction générale des outre-mer, et Monsieur Jonathan Gindt, chef du secteur RELEX au secrétariat général des affaires européennes, accompagné de son adjoint Monsieur Sébastien Ditleblanc.

Messieurs, vous avez la parole sur la base de la trame qui vous a été communiquée afin que chacun traite des questions plus spécifiquement de sa compétence. Comme à l'accoutumée, votre propos liminaire sera suivi de questions des membres de la délégation.

M. Arnaud Martrenchar, chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes à la direction générale des outre-mer. – La filière canne-sucre-rhum est un pilier des économies des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte qui n'en produit pas. S'il n'y a pas de production de sucre en Guyane depuis plusieurs années, il y a cependant une distillerie de rhum dont le volume de production reste modeste. Cependant, les départements les plus concernés sont ceux de la Guadeloupe, de la Martinique et surtout de La Réunion, où la surface agricole utile (SAU) se réduit chaque année, en particulier la surface dévolue à la culture de la canne à sucre. En 2014, 660 000 tonnes de canne ont été produites en Guadeloupe, 10 000 tonnes en Guyane, 166 000 tonnes en Martinique et 1 763 000 tonnes à La Réunion, département de loin le plus gros producteur. Il reste deux sucreries en Guadeloupe, Gardel située au Moule et SRMG à Marie-Galante, la sucrerie du Galion à La Trinité en Martinique et deux sucreries à La Réunion, celle de Bois Rouge à Saint-André et celle du Gol à Saint-Louis. La production de sucre est surtout importante à La Réunion, environ 200 000 tonnes par an, contre 60 000 tonnes pour la Guadeloupe et environ 2 500 tonnes pour la Martinique. La canne récoltée est acheminée vers les sucreries ou les distilleries agricoles ; c'est en Martinique où prévaut la production de rhum agricole que son prix est le plus élevé. Alors qu'en Guadeloupe 587 000 tonnes de canne ont débouché sur la production de sucre et 79 000 tonnes sur la production de rhum, l'essentiel de la canne

produite, 127 000 tonnes, a été dédié à la distillerie du rhum en Martinique et 39 000 tonnes à la production de sucre en 2014. À La Réunion, l'intégralité de la canne est livrée aux sucreries, le rhum réunionnais étant fabriqué à partir de la mélasse. La filière canne représente de nombreux emplois : 40 000 en comptabilisant les emplois indirects et induits, dont 23 000 emplois directs. Eu égard aux taux de chômage élevés de ces départements, l'enjeu est colossal.

Les régions ultrapériphériques sont les seules à produire du sucre de canne, à hauteur de 260 000 tonnes, les 18 millions de tonnes produites en Europe provenant de la betterave. Le marché européen ne pouvant absorber actuellement que la moitié de la production de sucre de canne sous la forme de sucre roux, l'autre moitié doit être raffinée pour être écoulée. Les sucres roux, encore dénommés « sucres spéciaux » dont le prix est le double de celui du sucre blanc constituent un marché de niche essentiel pour les économies de La Réunion et de la Guadeloupe. Les accords commerciaux abaissant les barrières douanières protectrices constituent une menace qui suscite une grande inquiétude dans ces territoires, notamment chez les planteurs, du fait des différentiels de compétitivité. Les surcoûts liés à l'ultra-périphéricité font l'objet de compensations financières : la filière perçoit 75 millions d'euros par an de fonds communautaires du POSEI, complétés par 90 millions d'euros de fonds nationaux. Cependant, les professionnels estiment qu'une protection efficace ne peut se limiter à un dispositif financier et doit être complété par des quotas.

M. Charles Revet. – Ne faudrait-il pas inciter La Réunion à réorienter sa production vers le rhum agricole, mieux valorisé sur les marchés que le sucre ?

M. Arnaud Martrenchar. – Du fait de l'avantage fiscal dont bénéficie le rhum, sa production est contingentée et les plafonds de production autorisés sont aujourd'hui atteints. Une partie du rhum de sucrerie pourrait être convertie en rhum agricole mais ce serait se priver de la valeur ajoutée liée à la production corrélative de sucre. La Martinique est dans une situation différente car le rhum agricole, à forte notoriété, appartient à son patrimoine culturel.

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. – La problématique du régime fiscal du rhum alimente de perpétuelles négociations avec l'Union européenne. Si une économie étayée par de constantes subventions ne peut être considérée comme durable, les productions de nos régions ultrapériphériques semblent y être contraintes du fait des différentiels de compétitivité. La Martinique a su valoriser son rhum et ce produit est très prisé sur le marché mondial qui est dynamique. Pour en revenir au sujet d'aujourd'hui, notre crainte est l'ouverture du marché européen à des pays comme le Vietnam qui disposent d'une importante capacité de production de sucre et d'un réel savoir-faire, y compris en matière de production de sucres roux qui ont, selon moi, un bel avenir sur le marché mondial.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. – N’oublions pas que la menace sur la production de sucre des régions ultrapériphériques est d’autant plus forte que la fin des quotas sucriers désormais proche, 2017, cumulera ses effets avec l’ouverture du marché européen résultant de la conclusion d’accords commerciaux bilatéraux. Comment peut-on éviter que le risque ne se réalise ?

M. Guilhem Brun, sous-directeur Europe à la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du Ministère de l’agriculture. – Le marché européen des sucres spéciaux est aujourd’hui mature avec un segment d’environ 250 000 tonnes dont la moitié provient des régions ultrapériphériques. Les sucres roux sont à haute valeur ajoutée pour des acteurs compétitifs, chacun disposant d’avantages comparatifs. À cet égard, une différence entre la Martinique et La Réunion est la taille des unités de production : elles sont petites en Martinique et adaptées à la production de rhum alors le modèle de production réunionnais répond à une logique industrielle.

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. – Y a-t-il une stratégie d’orientation de la production sucrière vers les sucres roux à forte valeur ajoutée ?

M. Guilhem Brun. – C’est en effet un marché identifié depuis déjà plusieurs années à La Réunion comme un marché d’avenir.

M. Jonathan Gindt, chef du secteur RELEX au Secrétariat général des affaires européennes. – Concernant les accords commerciaux de l’Union européenne conclus ou dont la négociation a abouti, on en compte quatre à ce jour : l’accord avec l’Amérique centrale, appliqué depuis 2013 et dont le contingent tarifaire s’élève à 166 860 tonnes ; l’accord avec la Colombie, le Pérou et l’Équateur, comprenant un contingent d’un peu plus de 18 000 tonnes de sucre pour la Colombie, de plus de 22 000 tonnes pour le Pérou, l’Équateur étant quant à lui producteur de bananes ; l’accord avec l’Afrique du sud qui comprend un contingent à droits nuls de 150 000 tonnes mais également une clause d’exclusion pour les sucres spéciaux englobant trois des quatre lignes tarifaires les concernant ; l’accord avec le Vietnam non encore signé mais dont les négociations sont achevées qui inclut un contingent de 20 000 tonnes pour le sucre, sans mention particulière pour les sucres roux.

On compte par ailleurs cinq accords en cours de négociation susceptibles d’avoir un impact sur la filière canne des régions ultrapériphériques : un accord avec les États-Unis pour lesquels la production sucrière répond également à un intérêt défensif ; un accord avec la Thaïlande, producteur de sucre très important ; un accord avec le Mercosur dont les négociations sont en cours de réactivation ; une modernisation de l’accord existant avec le Mexique ; un accord, non encore initié, avec l’Australie.

L'accord avec le Vietnam, conclu à l'été 2015 avec de brèves négociations qui n'ont duré que deux ans et demi, est ambitieux puisqu'il ouvre 99 % des lignes tarifaires. C'est un bon accord comportant de nombreuses avancées avec notamment la reconnaissance des indications géographiques ou l'accès aux marchés publics. Cependant, le contingent de 20 000 tonnes accordé pour le sucre n'a pas distingué le cas des sucres spéciaux malgré les démarches effectuées par le Gouvernement français auprès de la Commission européenne. Le dernier courrier des trois ministres de l'outre-mer, de l'agriculture et du commerce extérieur en date du mois de novembre n'a pas encore reçu de réponse de la Commission ; il sera difficile d'obtenir des Vietnamiens qu'ils acceptent de revenir sur un point substantiel de la négociation considérée comme close pour prévoir un sous-contingent relatif aux sucres spéciaux. La Commission estime que, tout en maîtrisant le savoir-faire de production des sucres roux, transféré d'ailleurs par une entreprise réunionnaise, le Vietnam n'est pas exportateur de ce type de sucre qu'il ne produit actuellement que pour son marché intérieur.

M. Guilhem Brun. - Ce pays dispose cependant d'un véritable potentiel d'exportation en la matière et a déjà effectué quelques tentatives en direction de la Chine.

M. Jeanny Lorgeoux. - Il faudrait tenter d'évaluer le risque potentiel pour nos régions ultrapériphériques.

M. Arnaud Martrenchar. - La production vietnamienne de sucres roux est aujourd'hui tout à fait marginale mais les producteurs français s'inquiètent de l'encouragement que pourra constituer la suppression des barrières douanières dès lors que le montant par tonne à acquitter s'élève aujourd'hui à 419 €. Par hypothèse, l'absence de clause d'exclusion permettrait au Vietnam d'exploiter l'intégralité du contingent obtenu avec des sucres roux, soit 20 000 tonnes, à mettre en rapport avec les 120 000 tonnes de la production française. Niant le risque, la Commission européenne a opposé un refus à la demande de clause d'exclusion et proposé des clauses de sauvegarde dont on connaît l'inefficacité. Le Gouvernement français a alors suggéré comme solution de repli la création d'un sous-contingent spécifique applicable aux sucres spéciaux, de l'ordre de 300 tonnes. Un mécanisme de sauvegarde n'aurait de réelle portée que s'il permettait une observation fine de l'évolution des marchés et une riposte immédiate en cas de déstabilisation. Concernant la clause d'exclusion, son champ ne peut être que global et porter sur les quatre lignes tarifaires concernées pour constituer une véritable protection.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. - Rien ne sert d'insérer dans les accords des clauses de sauvegarde dépourvues d'efficacité ; il faut rechercher un moyen efficace de protection.

M. Jeanny Lorgeoux. - Notre vigilance ne doit pas se relâcher !

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. - Je déplore que les outre-mer à Bruxelles soient constamment tenus pour quantité marginale mais je m'interroge aussi sur l'efficacité de l'intervention française dans les négociations, notre pays oubliant trop souvent qu'elle ne se résume pas à l'Hexagone.

M. Guilhem Brun. - Je tiens à affirmer que la France porte bien les intérêts des outre-mer dans les négociations commerciales ; ainsi en témoigne l'accord conclu avec l'Afrique du sud qui comporte une clause d'exclusion pour les sucres spéciaux sur trois lignes tarifaires, fruit d'une âpre négociation. La difficulté résulte du fait qu'il s'agit d'une compétence exclusive de l'Union européenne et que les États membres font l'objet de simples consultations à l'initiative de la Commission. Sur l'accord avec le Vietnam, nous avons été mis devant le fait accompli et revenir sur ce qui a été convenu est compliqué malgré la pression exercée par la France, encore dernièrement le 16 novembre lors d'un conseil des ministres de l'agriculture. L'économie globale de cet accord est très satisfaisante pour l'économie et l'emploi en France, à l'exception de ce qui est prévu pour les sucres spéciaux.

M. Jeanny Lorgeoux. - Les outre-mer apparaissent comme la variable d'ajustement.

M. Guilhem Brun. - Le risque est moindre avec le Vietnam qu'avec des pays comme l'Afrique du sud ou la Thaïlande ; en outre, les coûts de production vietnamiens sont aujourd'hui supérieurs à ceux des départements d'outre-mer français.

Mme Odette Herviaux. - Nous savons que le Gouvernement est vigilant et que les services travaillent à défendre les intérêts de nos outre-mer mais nous sous-estimons la nécessité de faire du *lobbying* à Bruxelles. Il nous faut, nous-mêmes parlementaires, aller à la rencontre des commissaires européens.

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. - j'admets que la situation de nos outre-mer soit parfois difficile à défendre du fait des différentiels de compétitivité.

M. Guilhem Brun. - Seuls les représentants de la Commission européenne sont des acteurs de la négociation, pas ceux des États membres. Il y a cependant très régulièrement des réunions d'experts ainsi que le comité hebdomadaire de politique commerciale où nous sommes actifs pour défendre les intérêts français. Des concessions importantes ont été obtenues de la part des Vietnamiens qu'il ne faudrait pas remettre en cause. Les parlementaires européens se sont également mobilisés. Demain aura lieu un conseil des ministres du commerce au cours duquel la France interviendra à nouveau sur la problématique des sucres spéciaux.

M. Arnaud Martrenchar. - Nous ne nous satisfaisons pas de la première réponse de la Commission sur les clauses de sauvegarde et le dialogue se poursuit. S'agissant des subventions aux agricultures ultramarines, rapportées à l'emploi elles ne sont pas plus élevées que celles accordées à l'agriculture hexagonale. L'agriculture en Europe ne peut plus fonctionner sans subvention.

M. Charles Revet. - Il a été indiqué que le coût de production du sucre au Vietnam serait supérieur au coût de production dans les départements d'outre-mer. Cette comparaison inclut-elle les subventions ?

M. Guilhem Brun. - La comparaison intègre les subventions : on compte 700 € la tonne hors subventions et environ 430 € la tonne en les intégrant ; les vietnamiens se situent autour de 450 € la tonne et les Thaïlandais à 400 €. Ces coûts de production sont donc proches mais le risque réside dans leur potentiel de développement de leur production.

M. Jeanny Lorgeoux. - L'important n'est pas d'approuver ou non un fonctionnement qui a recours aux subventions mais de défendre à tout prix la filière canne, essentielle pour nos territoires ultramarins et, par voie de conséquence, pour la France.

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. - Les subventions sont certes indispensables au maintien de l'emploi mais engendrent la nécessité de négocier en permanence avec Bruxelles, rien n'étant jamais tenu pour acquis. Je m'inquiète d'une mention inscrite dans la réponse de la Commissaire européenne au commerce aux députés européens, indiquant que l'accord avec le Vietnam pourrait servir de référence pour d'autres accords avec l'Asie du Sud-Est.

M. Arnaud Martrenchar. - Les autorités françaises ont clairement affirmé qu'en l'absence de clause d'exclusion l'accord avec le Vietnam ne pourrait en aucun cas servir de précédent.

M. Guilhem Brun. - Il faut prendre conscience de la difficulté d'obtenir une clause d'exclusion couvrant plusieurs lignes tarifaires car chaque ligne englobe de nombreux produits ; il y a une véritable complexité liée à la spécification de la nomenclature douanière.

M. Jacques Cornano. - Je veux être ici le porte-parole des planteurs légitimement inquiets. La canne à sucre a façonné la vie économique de la Guadeloupe et de la Martinique depuis le XVII^e siècle. Sur la quinzaine de sucreries implantées en Guadeloupe il en reste seulement deux, l'une au Moule et l'autre à Marie-Galante dont toute la production est exportée grâce notamment au port en eau profonde. Je regrette que les parlementaires ne soient pas associés aux négociations menées à Bruxelles. Il y a une vraie souffrance des planteurs et de leurs familles, qu'il faut entendre. Nous avons par ailleurs une centrale thermique multi-biomasse de co-génération pour la production d'électricité qu'il faut pouvoir alimenter.

M. Michel Vergoz. - Je veux dire mon incompréhension face à l'attitude de l'Europe : elle persiste à ignorer une question vitale pour nos économies ultramarines. De gros efforts ont été réalisés en matière de culture de la canne, avec des investissements lourds effectués grâce à des fonds européens pour gagner en productivité. Or, aujourd'hui, la politique commerciale de l'Europe risque de saborder la filière canne réunionnaise en refusant de reconnaître les spécificités des régions ultrapériphériques pourtant inscrites à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, alors même que les pays tiers concurrents auxquels on ouvre le marché européen ne respectent pas les mêmes normes sociales et environnementales. Je suis venu dire ma colère. Sur la douzaine d'unités sucrières il en reste aujourd'hui deux au fonctionnement exemplaire, avec une valorisation de la bagasse ; on ne peut se résigner à leur disparition.

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. - Je souscris à cette plaidoirie et la PPRE que nous instruisons, comme les précédentes, sera sans doute utile au Gouvernement dans les négociations.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. - Il faudra que nous nous déplaçons à Bruxelles.

Audition de Mmes Claire Cheremetinski, sous-directrice de la politique commerciale et de l'investissement, Valérie Liang-Champrenault, chef du bureau Politique agricole commune, et Alexandra Marie, adjointe au chef de bureau, à la Direction générale du trésor

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. – Nous accueillons maintenant Madame Claire Cheremetinski, sous-directrice de la politique commerciale et de l'investissement à la Direction générale du Trésor, accompagnée de Madame Valérie Liang-Champrenault, cheffe du bureau de la politique agricole extérieure, commerce et développement, et de sa collaboratrice Madame Alexandra Marie.

Chère Madame, une demi-heure nous est impartie pour vous entendre et vous interroger. Une trame vous a été adressée sur la base de laquelle je vous remercie de nous adresser une réponse écrite, ce qui nous permettra aujourd'hui de nous concentrer sur ce dont vous êtes en charge, le processus des négociations.

Mme Claire Cheremetinski, sous-directrice de la politique commerciale et de l'investissement à la Direction générale du trésor. – Notre sous-direction, au sein de la direction générale du Trésor, est en charge de la politique commerciale et de l'investissement ; elle assure le suivi des négociations commerciales entre l'Union européenne et les États tiers ainsi qu'à l'OMC en étant rattachée au ministère des affaires étrangères, compétent en matière de commerce extérieur, et au ministère de l'économie. Dans les négociations à Bruxelles, nous préparons et portons la position française.

La négociation de l'accord de libre-échange avec le Vietnam a été lancée en octobre 2012 et conclu après seulement quatorze cycles. Un accord de principe est intervenu au cours de l'été, nécessitant encore un affinage de la rédaction. Globalement, cet accord est très satisfaisant pour les intérêts français car l'ouverture des marchés y est traitée de façon symétrique alors même que le Vietnam est classé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire inférieur. Or, la France a de nombreux intérêts offensifs dans cette négociation, dans les secteurs industriel, agricole et des services mais aussi en matière de marchés publics. L'offre tarifaire vietnamienne ne nous a pas encore été communiquée mais nous savons que le projet d'accord prévoit une ouverture très large et symétrique, avec des périodes de libéralisation qui pourront s'étaler sur une durée maximale de sept années, sauf pour onze produits agricoles sensibles français traités sous forme de contingents à droits nuls dont le sucre, l'éthanol, les produits amylacés, le riz, le maïs doux, les champignons, l'ail, le thon en conserve, le surimi, les produits à base d'œuf. La Commission européenne a présenté, le 30 juillet 2015, le résultat de sa négociation sur le sucre et les produits à haute teneur en sucre,

dans lesquels sont inclus les sucres spéciaux : a ainsi été octroyé au Vietnam un contingent de 20 000 tonnes. Nous avons fait part de notre déception puisque nous avons demandé l'exclusion des sucres spéciaux de l'accord ou, *a minima*, un contingent ciblé réduit. Une lettre signée de trois ministres, le secrétaire d'État au commerce extérieur, le ministre de l'agriculture et la ministre de l'outre-mer, a été adressée à la mi-septembre à la commissaire européenne au commerce réitérant la demande d'exclusion des sucres spéciaux, mais la Commission européenne a opposé un refus, expliquant qu'il n'y avait pas de danger d'exportation massive vietnamienne vers l'Union européenne et que l'accord comprenait une clause de sauvegarde permettant de suspendre les préférences tarifaires en cas d'afflux déstabilisateur du marché. Nous continuons cependant de plaider en faveur d'une exclusion ou, à défaut, d'un contingent réduit et espérons une solution en ce sens ; si aujourd'hui la Commission campe sur une fin de non-recevoir, le Gouvernement français est déterminé à faire valoir sa position.

Dans l'accord de libre-échange conclu avec l'Afrique du Sud, nous avons obtenu une exclusion couvrant trois des quatre lignes tarifaires mentionnant des sucres spéciaux ; la ligne non prise en compte est une ligne fourre-tout pour les produits qui n'entrent pas dans les trois autres rubriques.

La Commission nous objecte que dans les préférences accordées aux pays les moins avancés produisant des sucres spéciaux ou en ayant la capacité la France n'a exigé aucune protection et que, *de facto*, aucun afflux n'a été enregistré. Elle réfute le danger et une mise en perspective dynamique tenant compte des potentialités des pays producteurs ; or, le Vietnam, qui a d'ores et déjà la capacité de produire des sucres roux, pourrait saisir l'opportunité offerte par le contingent accordé pour réorienter sa production vers les sucres spéciaux à plus haute valeur ajoutée et investir le marché européen. La Commission a l'intention de conclure définitivement cet accord avant la fin de l'année.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. - Je souligne le caractère paradoxal de l'attitude de la Commission européenne qui, par sa politique commerciale, fait peser un risque vital sur l'économie sucrière de nos régions ultrapériphériques alors qu'elle a encouragé financièrement son développement et sa modernisation. Il y a là une grave incohérence à faire valoir dans le cadre des négociations en cours.

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. - Je me réjouis de l'engagement et de la ténacité des négociateurs français mais je suis inquiet lorsque je lis dans la correspondance de la Commission qu'elle entend faire de l'accord avec le Vietnam un modèle pour les négociations futures avec d'autres pays tiers. Il est regrettable qu'elle réfute le danger résultant de la capacité actuelle avérée du Vietnam à produire des sucres roux. Nous espérons que la résolution du Sénat dont nous prenons l'initiative contribuera à faire admettre à la Commission le risque économique pour nos

régions ultrapériphériques et à lui faire prendre en considération l'inquiétude légitime qu'il suscite. Il est regrettable que nous n'ayons été alertés que très tardivement. Il faut anticiper sur tous les accords en perspective.

M. Jeanny Lorgeoux. - Ces territoires sont l'âme de la France et l'enjeu est vital, notamment pour l'emploi local. Cette situation est révoltante et appelle une mobilisation. Nous ne pouvons pas céder !

M. Michel Vergoz. - Depuis 1998, des sommes colossales en provenance de l'Europe ont été investies dans le secteur de la canne. Il s'agit d'un secteur vital pour La Réunion et la mise en danger résultant actuellement des négociations avec le Vietnam m'inspire la colère. Il faut abandonner la posture défensive pour, au contraire, adopter une attitude offensive.

M. Jean-Paul Fournier. - Je m'interroge sur la capacité de notre délégation à agir face à de telles incohérences européennes qui menacent de destruction les économies de nos régions ultrapériphériques.

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. - L'accord avec le Vietnam est globalement favorable à l'économie européenne mais aussi à la France, et la menace concerne les seuls territoires ultramarins français qui pèsent faiblement dans la balance. C'est à la France d'exercer une pression suffisante. Quant à notre délégation, elle agit dans la mesure de son champ de compétence et a décidé d'élaborer une proposition de résolution européenne pour permettre au Sénat de faire entendre sa voix et d'épauler les démarches gouvernementales, notamment en vue des négociations futures.

M. Michel Vergoz. - Ne faudrait-il pas adopter une motion d'urgence car la tension est vive, voire explosive, sur nos territoires.

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. - Nous ne pouvons utiliser que les outils mis à notre disposition.

Mme Vivette Lopez. - Nous devons saisir la commission des affaires européennes.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. - La proposition de résolution européenne correspond à la démarche pertinente dont la portée ne doit pas être sous-estimée. Nous pouvons sensibiliser la commission des affaires européennes qui aura à en connaître de l'urgence caractérisant la situation.

Mme Claire Cheremetinski. - Il y a en effet une incohérence des politiques communautaires qui entrent en contradiction. Cependant, la Commission européenne, dans les négociations commerciales, traite le sucre comme un produit sensible en prévoyant des contingents. Dans la négociation avec le Vietnam, nous avons été surpris de l'absence de perception dynamique de la Commission concernant les sucres spéciaux ; elle a écarté toute possibilité d'exclusion dès lors que le Vietnam lui-même

n'avancait pas ce type d'exigence. Pour la France, il n'est pas question que cet accord soit considéré comme un précédent dans sa partie relative aux sucres spéciaux. La France négocie âprement ; il n'est pas fréquent que trois ministres adressent un courrier commun à la Commission européenne. La notion de précédent avancée par celle-ci vise le caractère symétrique de l'accord. En outre, les parlementaires français au Parlement européen ont également adressé un courrier à la Commission.

M. Jeanny Lorgeoux. - On ne peut pas admettre le sacrifice de secteurs entiers de production au credo du libre-échange !

Mme Claire Cheremetinski. - Il faut tenir compte des caractéristiques propres de chaque accord et, au cas par cas, des capacités de production du pays tiers ; la vigilance sera de mise dans les négociations avec les Philippines et la Thaïlande.

M. Michel Magras, président et co-rapporteur. - La vigilance est de mise mais que peut-on faire si la Commission européenne persiste à refuser par principe toute exclusion ? Comme annoncé au début de notre réunion, je cède la présidence à notre collègue Éric Doligé.

M. Éric Doligé, président. - La situation est inquiétante et l'issue des négociations incertaine concernant la commercialisation du sucre ; comment pourrions-nous convaincre la Commission européenne d'infléchir sa position ? Eu égard au nombre d'emplois concernés et au caractère vital de la culture de la canne dans les économies ultramarines considérées, il est impensable de les mettre ainsi en danger.

Mme Claire Cheremetinski. - Je vous confirme que la Commission européenne a l'intention de conclure définitivement l'accord avec le Vietnam avant la fin de l'année et que le temps utile pour négocier est désormais restreint. La solution de repli que nous préconisons en l'absence de clause d'exclusion est un contingent spécifique pour les sucres spéciaux.

M. Éric Doligé, président. - Peut-être y aurait-il un intérêt à effectuer un déplacement à Bruxelles pour rencontrer la commissaire en charge du commerce.

M. Michel Vergoz. - Gouvernement et parlementaires doivent être solidaires dans les démarches à effectuer. Nos régions ultrapériphériques ne doivent pas servir de variable d'ajustement.

M. Jeanny Lorgeoux. - Il paraît nécessaire d'exprimer notre inquiétude auprès du secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, M. Matthias Fekl, et d'envoyer une délégation à Bruxelles.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. - Ces démarches peuvent être complémentaires de l'élaboration de la proposition de résolution européenne que nous allons élaborer et pour laquelle nous bénéficierons de l'appui de notre commission des affaires européennes.

M. Éric Doligé, président. - La Commission européenne n'a pas dû mesurer la gravité du risque pour nos économies ultramarines et nous devons l'éclairer.

Audition de Mme Laetitia de La Maisonneuve, chargée des relations avec le Parlement, et de M. Emmanuel Detter, consultant (EURODOM), de M. Jean-Bernard Gonthier, président de la chambre d'agriculture de La Réunion, et de Mme Sylvie Le Maire, déléguée générale du Syndicat du sucre de La Réunion

M. Éric Doligé, président. - Mesdames, messieurs, nous avons le plaisir de vous souhaiter la bienvenue.

Nous vous remercions de nous avoir alertés sur les aspects dommageables de cet accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam. Nous sommes saisis tardivement et les délais sont extrêmement courts pour inverser la situation. Il nous faut trouver très rapidement une méthode pour que notre délégation, la commission des affaires européennes du Sénat et le Gouvernement puissent peser suffisamment afin d'être entendus par la Commission européenne.

À la suite des auditions précédentes, nous avons conscience de nous retrouver devant un problème majeur. Si la filière sucrière est déstabilisée à La Réunion, comme en Guadeloupe ou en Martinique, toutes les économies de ces territoires seront mises à mal.

Les représentants de l'administration nous disent que cet accord de libre-échange est globalement très favorable aux entreprises françaises mais l'économie sucrière ultramarine ne doit pas être laissée pour compte.

Monsieur le président de la chambre d'agriculture, pourriez-vous nous dire comment vous ressentez la situation et quels sont les points sur lesquels il nous faut insister pour faire bouger les lignes ?

M. Jean-Bernard Gonthier, président de la chambre d'agriculture de La Réunion. - Au niveau mondial, la canne à sucre est considérée comme une grande culture mais, vu des outre-mer, c'est une culture familiale. 80 % de notre production est assurée par la petite et la moyenne agriculture. Elle représente, pour la filière réunionnaise, 18 300 emplois directs et indirects.

À La Réunion, la filière canne est un facteur d'équilibre structurant. Ainsi, pour 2013, nous sommes en autoconsommation en produits frais à hauteur de plus de 80 %. Mais la canne reste le pivot de l'agriculture réunionnaise. En termes d'emplois, la disparition de cette culture serait une catastrophe. Il faut à tout prix trouver un moyen de la maintenir sur notre sol. Le président de la chambre d'agriculture de Guadeloupe me disait hier que la situation est comparable dans son département.

Nous sommes à la veille de la COP21. Je rappelle qu'en termes de valorisation la canne recycle 100 % du CO₂ produit à La Réunion. Elle permet également de produire de l'énergie grâce à la bagasse. C'est une

filière qu'il faut à tout prix maintenir dans les départements d'outre-mer pour assurer un équilibre des territoires.

M. Éric Doligé, président. - Merci pour ces précisions. Nous avons bien noté l'importance de la filière pour l'emploi, l'économie locale et l'amélioration de la qualité environnementale de La Réunion.

Madame Le Maire, puisque vous exercez d'importantes responsabilités dans ce secteur, pourriez-vous nous apporter des éléments sur l'importance de la filière ?

Mme Sylvie Le Maire, déléguée générale du Syndicat du sucre de La Réunion. - La culture de la canne est une filière sociale à La Réunion. Nos exploitations ont une superficie d'environ 7,5 hectares contre 120 hectares en Europe continentale.

Le choix a été de maintenir une filière agricole familiale car nous vivons sur un territoire qui connaît un fort taux de chômage (30 %). L'agriculture est un pilier de l'économie locale.

La Réunion a cherché à valoriser l'ensemble des composants de la canne. Celle-ci est utilisée pour la fabrication :

- du sucre ;
- de la bagasse qui permet de produire 10 % de l'électricité de l'île. Elle constitue ainsi la deuxième source d'énergie renouvelable, soit un tiers de l'énergie renouvelable produite ;
- de la mélasse, utilisée pour fabriquer principalement du rhum mais aussi de l'alimentation pour le bétail ;
- enfin, même si cela n'est pas valorisé financièrement, nous récupérons les résidus organiques, après purification du jus et avant fabrication du sucre, pour fabriquer des amendements organiques que nous restituons aux planteurs pour leurs champs.

C'est un modèle d'économie circulaire.

Si nous sommes en difficulté, c'est aussi sans doute parce que cette filière est l'un des seuls fleurons à l'exportation du territoire. Les deux tiers des exportations de La Réunion proviennent de la canne : le sucre pour 50 %, le rhum pour 15 %. À cela s'ajoute principalement le poisson. Le reste est constitué par quelques produits agroalimentaires (fruits, confitures...).

Nous sommes la seule filière à La Réunion pour laquelle 97 % de ses débouchés se trouvent en Europe continentale. Le reste de la production agricole, les fruits et les légumes, est destinée au marché local. Le président de la chambre d'agriculture l'a dit, nous sommes autonomes à 80 % pour les produits frais.

Le volet environnemental est important. Avec 24 200 hectares cette année, le parc vert représente 60 % de la surface agricole utile. Il joue un rôle

d'interface entre la zone urbaine et le parc national qui représente 42 % de notre territoire.

La canne à sucre contribue certes au recyclage du CO₂, mais elle contribue également au maintien des sols.

M. Éric Doligé, président. - Merci Madame de cette présentation très complète et très intéressante.

Madame de La Maisonneuve, Monsieur Detter, pourriez-vous faire le point sur les accords commerciaux de l'Union européenne conclus ou en cours de négociation et sur l'accord de libre-échange avec le Vietnam ?

Mme Laetitia de la Maisonneuve, chargée des relations avec le Parlement pour EURODOM. - Un certain nombre d'accords ont été conclus ou sont en cours de négociation :

- en ce qui concerne l'Afrique du sud, l'accord est en cours d'application. En fin de négociation, la France a obtenu l'exclusion de trois codes douaniers correspondant aux sucres spéciaux produits à La Réunion ;

- pour les négociations en cours avec le Vietnam, un accord de principe a été adopté début août entre les parties pour une harmonisation douanière applicable fin 2017. Le problème particulier des sucres spéciaux a été soulevé à la demande des professionnels. Le prochain Conseil des affaires étrangères délibératif, fixé au 27 novembre, devrait nous donner des éléments plus ou moins définitifs sur leur sort. S'il paraît difficile d'obtenir, à ce stade des négociations, l'exclusion des sucres spéciaux, les professionnels demandent, au minimum, de proportionner le contingent de sucres spéciaux en provenance du Vietnam. Mais leur souhait serait d'obtenir l'exclusion de quatre codes douaniers ;

- des négociations sont en cours avec les USA, dans le cadre de négociations démarrées en 2013 et qui devront se terminer avec la mandature Obama ; un deuxième échange d'offres a eu lieu avec l'objectif de libéraliser 97 % des lignes tarifaires. Se pose ici tout à la fois le problème du rhum, du sucre - classés produits sensibles -, et de la banane. La France, qui a demandé une position commune avec l'Espagne et le Portugal, souhaite l'exclusion des sucres spéciaux et du rhum ;

- des négociations vont commencer avec le Mercosur (Brésil, Uruguay, Paraguay, Venezuela) : des premières négociations ont été menées de 2000 à 2004 et relancées en 2015. Un échange d'offres devrait avoir lieu avant la fin de l'année. La France exige une plus grande transparence avant de se prononcer sur l'opportunité d'un tel accord. Pour nous, cet accord est à « haut risque » puisque le Brésil est le premier producteur mondial de sucre de canne (il produit 27 millions de tonnes de sucre et fixe à lui seul le cours du sucre mondial) et le sixième producteur de bananes (essentiellement en consommation locale, avec un potentiel de développement très important). Il faut aussi noter la production importante de cachaça, à base de canne (et

désignée par le même code tarifaire que le rhum, c'est-à-dire le 220840). La France demande actuellement l'exclusion de la banane, des sucres spéciaux et du rhum, mais les autres États membres sont d'un faible soutien car ils ont des intérêts offensifs dans cet accord. Nous nous trouvons un peu seuls ;

- des négociations sont lancées avec le Mexique : un accord initial, excluant les produits agricoles, a été signé en 2000, et sa modernisation a débuté en 2013. Une étude d'impact a été lancée dans le cadre de laquelle une consultation des professionnels de la filière_canne a été organisée et les producteurs de sucre, comme ceux de rhum, ont souhaité le maintien de l'exclusion de ces produits ;

- en ce qui concerne les négociations avec les Philippines, des contacts ont été lancés en 2012, et une étude d'impact est en cours. Il est à noter que, dans le cadre de cet accord, la France se trouve en position offensive sur tous ses produits agricoles sauf la banane, le sucre et le rhum dont elle demande l'exclusion. Les Philippines sont exportatrices de sucre pour deux millions de tonnes et gros producteur de rhum, sous la marque Don Papa.

On a aussi les prémices de négociations avec l'Inde, premier producteur mondial de bananes, second producteur de sucre et producteur de rhum. La France demande, là encore, l'exclusion du sucre, du rhum et de la banane.

Avec la Thaïlande, les négociations sont actuellement bloquées en raison du climat d'instabilité politique, mais ce pays est un gros producteur de sucre.

Avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, des études d'impact seraient lancées en novembre.

Enfin, avec Cuba, un accord de partenariat est envisagé afin de faciliter les échanges : aucune baisse de droits de douane n'est actuellement envisagée. Ce pays est évidemment producteur de sucre et de rhum.

Avec chacun de ces pays, à production en zone tropicale, nous sommes pleinement en concurrence sur les mêmes secteurs.

M. Éric Doligé, président. - Merci pour cette présentation très complète.

Les outre-mer se retrouvent confrontés à de nombreux concurrents compétitifs qui disposent de fortes capacités de production et défendent leurs intérêts commerciaux.

M. Emmanuel Detter, consultant EURODOM. - Monsieur le président, il me revient d'évoquer les clauses de sauvegarde et les mécanismes de stabilisation.

Tout d'abord, nous avons conscience que tout se joue au niveau du mandat de négocier.

En matière commerciale, dès lors qu'elle en a le mandat, les compétences de la Commission s'exercent de façon exclusive. Seuls le Parlement européen et le Conseil sont en mesure de s'opposer à un accord. Mais il y a aussi des compétences mixtes, notamment sur des volets politiques pour lesquels les assemblées des États membres, en France l'Assemblée nationale et le Sénat, sont consultées. Vous avez ici un rôle important.

Je voulais aussi souligner que, sur la question des accords commerciaux, la compétence exclusive dépasse la question des droits de douane pour concerner également la définition des clauses d'équivalence, pour reconnaître un produit bio par exemple. Nous avons là une source d'inégalités de traitement sur le plan de la concurrence puisque des productions de pays tiers qui sont vendues en France avec un label bio ne pourront jamais l'obtenir en tant que production française pour deux raisons : le fait de contenir des molécules qui sont interdites d'utilisation par l'Union européenne mais qui sont autorisées en bio dans ces pays ; la seconde, parce que vous avez des molécules autorisées par l'Union européenne qui ne le sont pas en France parce que, dans le cadre de la procédure d'autorisation de mises sur la marché (AMM), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) nous déclare qu'elle ne détient pas suffisamment d'éléments scientifiques pour approuver ces autorisations de produits. Donc, au-delà des accords commerciaux qui ont une incidence fondamentale sur la compétitivité à travers les droits de douane, vous avez aussi les conditions d'équilibre des accords sur la partie phytosanitaire qui peuvent poser des problèmes. Le Gouvernement nous a demandé récemment, sur le sucre, pourquoi nous ne faisons pas de production biologique. Comment pourrions-nous le faire et avec quels produits ? C'est la vraie question, étant donné les écarts de normes phytosanitaires de production avec les pays tiers.

Comment la Commission peut-elle préserver les intérêts des outre-mer dans le cadre des accords qu'elle négocie ? La réponse la plus simple est de dire qu'il s'agit d'une question de volonté politique.

Elle peut, comme elle s'y est engagée à de nombreuses reprises, réaliser des études d'impact pour prendre en compte les réalités des outre-mer et de leurs productions. Aujourd'hui, force est de constater que malgré des engagements répétés, par écrit dans le cadre d'engagements ou devant les Parlementaires européens, la Commission n'a jamais mis en place d'études d'impact sérieuses sur les conséquences, pour les productions ultramarines, des accords commerciaux qu'elle envisage de passer.

Je dois toutefois relever qu'à la suite de la mobilisation du Gouvernement au cours des deux derniers mois, avec notamment deux lettres des trois ministres et un courrier des eurodéputés à Bruxelles, j'ai l'impression que la question est aujourd'hui sur la table de la commissaire et

qu'un appui politique fort serait probablement de nature à peser sur la réponse apportée par Bruxelles.

Dans les mécanismes de droit qui pourraient nous permettre de défendre les productions ultramarines, vous avez également les fameuses clauses de sauvegarde. Elles ont été autorisées par les accords du GATT de 1947 et précisément encadrées par l'accord de l'OMC sur les sauvegardes, adopté en 1994. Elles sont définies comme des mesures « d'urgence » visant à protéger une branche de production nationale donnée contre un accroissement des importations d'un produit qui cause ou menace de causer un dommage grave à ladite branche de production de l'État importateur. Elles peuvent concerner toutes les productions. Elles revêtent globalement la forme de suspension de concessions ou d'obligations et peuvent consister à appliquer des restrictions quantitatives à l'importation ou à relever les droits au-delà des taux consolidés.

Dans la majorité des accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux qu'elle négocie, la Commission européenne prévoit une clause de sauvegarde bilatérale. Toutefois, ces clauses de sauvegarde ont fait la preuve qu'elles étaient largement inefficaces pour protéger les productions des régions ultrapériphériques, notamment dans le cadre des accords avec la Colombie et le Pérou ou avec l'Amérique centrale. Elles ne sont que très rarement actionnées par la Commission européenne. Pour arriver à administrer la preuve que nous enregistrons un impact grave, sur le marché du sucre qui représente 18 millions de tonnes, il aurait fallu atteindre à peu près le taux de 30 %. Bien évidemment, la totalité de la production des régions ultrapériphériques mise en danger n'atteindra jamais ce niveau de constat de gravité pour la production sucrière en Europe.

Si on va plus dans le détail et que la Commission reconnaissait la différence de marché entre les sucres spéciaux et les sucres destinés au raffinage, peut-être aurions-nous là, la capacité de procéder à des analyses plus fines. Aujourd'hui, elle ne le fait pas de manière systématique, et la question de la proportionnalité de traitement entre le marché des sucres spéciaux qui fait 250 000 tonnes et celui des sucres destinés au raffinage qui représentent 18 millions de tonnes se pose. Ce type de clause ne pourra fonctionner qu'à partir du moment où nous faisons la distinction dès le mandat de l'accord.

Les conditions de déclenchement sont très contraignantes. Elles répondent à des règles très précises, notamment de procédure, et sont excessivement longues à mettre en œuvre. Dans les conditions d'exploitation de nos régions ultrapériphériques, les producteurs seront bien morts avant que nous puissions avoir le début d'un commencement de solution à Bruxelles.

Il existe un autre mécanisme que l'on appelle mécanisme de stabilisation.

Il s'agit d'un instrument *sui generis*, que la Commission négocie directement avec les pays tiers concernés. C'est donc une clause reconnue par les deux parties dès le début et qui est complètement détaché des clauses de sauvegarde bilatérales et des clauses de sauvegarde spéciales pour les produits agricoles dont les règles sont fixées par l'OMC.

La Commission peut, dès lors qu'elle obtient le consentement du pays tiers, inclure ce type d'instrument dans un accord, et l'adapter au besoin, sans avoir à satisfaire une définition précise des règles de l'OMC. La permanence et l'automatisme du mécanisme sont donc théoriquement possibles, avec l'accord du pays tiers concerné.

Force est de constater que lorsque nous avons obtenu l'introduction de ce mécanisme de stabilisation pour la banane, par exemple dans l'accord UE-Colombie-Pérou, la Commission a choisi de ne pas respecter sa mise en œuvre lorsque les seuils ont été dépassés. Ils l'ont été dans le cas des exportations de bananes du Pérou vers l'Union européenne qui ont considérablement augmenté entre 2010 (51 598 tonnes) et 2013 (143 489 tonnes).

Dès 2012, alors que l'accord n'était pas encore appliqué, le seuil de déclenchement du mécanisme de stabilisation prévu pour cette année était déjà dépassé de 1 949 tonnes. En 2013, année d'entrée en vigueur de l'accord, le seuil a été dépassé de 64 739 tonnes (soit 77 %), puis à nouveau de 13 637 tonnes en 2014.

Toutefois, et puisque le déclenchement du mécanisme n'est pas automatique, contrairement à la demande formulée par le Parlement européen en 2012, la décision de suspendre les droits préférentiels octroyés à un pays tiers relève de la seule Commission. Cette dernière n'a, à ce jour, jamais actionné le mécanisme, en dépit du dépassement des seuils, ce qui est révélateur de l'utilisation qu'elle envisage d'en faire à l'avenir.

Par ailleurs, l'ajout de ce mécanisme de stabilisation pour les bananes dans l'accord tend à prouver l'inopérabilité des clauses de sauvegarde bilatérales. En effet, bien que présenté comme un complément à la clause de sauvegarde bilatérale, le mécanisme ne peut s'appliquer simultanément puisqu'il prévoit, lui aussi, la possibilité de rétablir les droits de douanes NPF (*Nation la plus favorisée*) sur une production en cas de « *risque de préjudice grave aux producteurs nationaux* ». Pourquoi donc ajouter à un accord un instrument ayant la même vocation si le premier pouvait garantir la protection de la production européenne ?

Ce mécanisme a, dans les faits, été créé pour cibler précisément une production dont on savait qu'elle ne pourrait pas être protégée par la clause de sauvegarde, beaucoup trop générale.

Passé la date du 1^{er} décembre 2020, le mécanisme de sauvegarde pour la banane ne sera dans tous les cas plus applicable. La clause de sauvegarde bilatérale prendra le relais pour les quelques années restant avant

que la période transitoire d'application ne prenne fin, laissant ainsi les productions des régions ultrapériphériques sans plus aucune protection.

Nous voyons que la négociation d'un mécanisme de stabilisation est possible, serait plus opérationnel si nous arrivions à obtenir que la Commission négocie la permanence de ce mécanisme et non sa limitation dans le temps, que le seuil de déclenchement du mécanisme soit fixé à l'avance et que le déclenchement soit rendu automatique.

La conclusion de cette présentation est que la décision doit être politique. C'est à la Commission de faire ce qu'elle dit, c'est-à-dire de prendre en compte, dans ses négociations, le fait que la production tropicale, notamment agricole, sert aujourd'hui de monnaie d'échange avec des pays très demandeurs de droits d'entrée sur le marché continental. La Commission n'a jamais pris la mesure des dégâts qu'elle pouvait causer. Je vous rappelle le cas de la Martinique - l'île aux fleurs -, confrontée à l'accord avec la Colombie. En quelques mois, elle n'a plus exporté une seule fleur sur le territoire européen. Nous pourrions citer beaucoup d'autres cas, les avocats, les aubergines, qui étaient des productions des régions ultrapériphériques et qui par la faute, soit des normes phytosanitaires, soit des accords commerciaux, ont progressivement disparu. Aujourd'hui, nous nous attaquons aux principales productions, avec le sucre qui est le cœur de l'activité agricole dans les régions ultrapériphériques, notamment à La Réunion et en Guadeloupe, ou avec le rhum et la banane en Martinique. N'oublions pas qu'en 2019 nous allons renégocier les accords multilatéraux pris en 2009. Là encore, nous ne sommes pas à l'abri de nouvelles concessions complètement inexplicables. En 2009, on nous avait dit qu'il fallait des accords sur la banane pour assurer la réussite du cycle de Doha. Le cycle a échoué et nous avons eu malgré tout des accords qui ont porté gravement préjudice à la production de bananes, de sucre, et notamment des sucres spéciaux. Nous voyons aujourd'hui les effets de l'accord Pérou-Colombie et de l'accord avec l'Amérique centrale pour les sucres spéciaux et le rhum. Je n'oublie pas la pêche qui peut être aussi, éventuellement, impactée.

M. Éric Doligé, président. - Nous vous remercions pour cette intervention.

Comme vous l'avez dit, tout se joue au niveau du mandat donné à Bruxelles, mais les assemblées peuvent peser sur les décisions.

Mme Sylvie Le Maire. - Je me suis exprimée sur les enjeux économiques sans parler de la mise en difficulté de l'ensemble de nos débouchés en Europe. À La Réunion comme aux Antilles, la production sucrière est décomposée en deux parties. La première concerne le sucre blanc. 17,5 millions de tonnes de sucre consommés en Europe sont des sucres blancs et nous contribuons à cette production. La seconde, sur laquelle nous sommes leader, concerne le petit marché des sucres spéciaux, et

particulièrement le sucre roux de canne que l'on peut directement consommer. En Europe, il n'y a que les territoires d'outre-mer qui en produisent et seuls deux d'entre eux en exportent : La Réunion et la Guadeloupe.

Notre défi est double : nous devons nous battre dans un environnement qui tend à la suppression des quotas en 2017 et va nous mettre en difficulté et en écart de compétitivité avec les sucres européens de betterave ; nos débouchés sur les sucres spéciaux subissent déjà la concurrence des pays ACP et des Pays les moins avancés (PMA) parmi lesquels Maurice, le Swaziland et le Malawi qui rentrent sans droits de douane depuis 2006. Nous sommes déjà sur un marché fortement ouvert à la concurrence. Depuis quelques temps, l'Europe négocie des accords de libre-échange avec des pays producteurs de sucre de canne. Si l'Europe ne peut pas nous concurrencer sur les sucres spéciaux, un seul de ces pays tiers pourrait supprimer quasiment 100 % de nos débouchés. L'enjeu pour nous est considérable. Nous ne souhaitons pas de compensation visant à nous permettre de continuer à produire des sucres spéciaux. Nous voulons simplement que l'on ne nous impose pas de nouveaux acteurs qui produisent bien souvent dans des conditions économiques, sociales et environnementales sans commune mesure avec nos règles européennes et françaises. Nous ne pourrions pas faire face sur un marché tout petit de 250 000 tonnes et qui est déjà très ouvert.

En ce qui concerne l'accord avec le Vietnam, nous souhaitons que nos débouchés soient protégés. Ce serait le premier accord sur lequel nos demandes ne seraient pas entendues, avec un traitement à notre égard très différent de celui des producteurs continentaux. L'Europe concède 1/1000 du marché aux sucres vietnamiens, c'est-à-dire 20 000 tonnes sur un marché de 17,5 millions de tonnes. Mais, n'ayant pas précisé les codes douaniers, le Vietnam se trouve en capacité de produire 20 000 tonnes de sucres spéciaux, ce qui représenterait 10 % du marché européen des sucres spéciaux et 20 % de nos débouchés. C'est cela qui nous inquiète car nous ne pourrions pas le supporter.

Même si notre demande est très soutenue par la France, je constate que la Commission, dès lors qu'il s'agit d'accords commerciaux, a beaucoup de mal à entendre les régions ultrapériphériques et accorde plus d'importance aux enjeux considérables au niveau européen. Ce sont nos débouchés qui sont en jeu.

Dans l'accord avec l'Afrique du sud, nous avons pu obtenir l'exclusion de trois codes douaniers. On nous dit que cela n'était pas possible avec le Vietnam car l'accord politique ne prévoyait pas l'exclusion de lignes tarifaires. À défaut, si cette exclusion n'était pas possible, nous souhaitons alors que l'accord soit au minimum équitable et qu'il y ait un sous-contingent sur les lignes tarifaires des sucres spéciaux, avec un plafond maximal de 1/1000, ce qui représenterait 278 tonnes.

C'est le point en discussion aujourd'hui. L'aspect positif est qu'à la suite de nombreuses interventions les lignes sont peut-être en train de bouger. Le sujet est sur la table et nous attendons une réponse. Nous souhaitons au moins que la proportionnalité s'applique.

M. Éric Doligé, président. - La fin de votre intervention est très importante. La discussion n'est pas close. Nous devons chercher à obtenir l'exclusion des codes douaniers ou, au pire, le contingentement à 1/1000 en faveur des sucres spéciaux. Nous devons réfléchir sur la meilleure manière d'y parvenir dans un délai très court.

M. Michel Vergoz. - Je remercie Madame Le Maire pour la clarté de ses propos. Elle nous trace des pistes de sorties.

Par rapport à ce que j'ai entendu ce matin de la part du Trésor, je répète qu'il n'est pas agréable d'entendre l'administration de l'État nous dire que l'accord est globalement satisfaisant pour la France. Je suis profondément français, mais en tant que citoyen d'un petit territoire, je me sens agressé, abandonné. Et comme ce n'est pas la première fois, je me dis qu'il faut tirer la sonnette d'alarme. J'admire votre capacité à avancer à petits pas, à négocier, mais je considère que nous sommes trop gentils !

Si, dans l'accord avec l'Afrique du sud, l'exclusion des sucres spéciaux a été possible, une petite fenêtre s'ouvre pour nos territoires.

Il faut cesser d'être naïfs et en appeler à la cohérence des politiques menées. Pendant quinze ans, notre pays a bénéficié de toutes les forces de l'Europe, notamment financières, pour moderniser son agriculture : plan de modernisation de la canne, mise en valeur des terres, épierrage, irrigation des sols... On a adopté des postures offensives.

Je comprends que la situation soit difficile. La France est le seul pays européen à cultiver de la canne à sucre. Il ne nous faut pas espérer recevoir d'aide de l'Allemagne, de la Suède !

Le mécanisme de stabilisation peut nous apporter des pistes de sortie, à condition d'être vigilant. Nous avons quinze jours pour agir.

J'invite mes collègues hexagonaux à se mobiliser à nos côtés. Il faut dire notre colère et, au-delà de nos appartenances politiques, nous mobiliser tous ensemble. Aujourd'hui, c'est la canne qui est menacée. Demain, ce sera la pêche alors même que la France dispose de la deuxième ZEE mondiale. On va vers une humiliation des départements d'outre-mer.

Comment admettre que ces 20 000 tonnes puissent entrer aujourd'hui alors que nous avons réussi, dans l'accord avec l'Afrique du sud, à l'éviter ?

Laisser, de façon déloyale, le Vietnam nous concurrencer avec des normes qui ne sont pas les nôtres, n'a rien à voir avec le libéralisme. C'est du libéralisme sauvage. C'est sur notre tête que l'on négocie des choses dont on

ne connaît pas toutes les conséquences. Ce n'est pas là de la concurrence saine et loyale.

Essayons de sauver ce qui est possible.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. - Nous devons affirmer notre volonté de jouer un territoire unique. Hexagone et départements et territoires d'outre-mer constituent une seule entité.

On porte atteinte à une économie que nous avons eu la volonté de développer avec l'Union européenne. Il nous faut être efficace dans notre réaction.

Madame Le Maire, lors d'une audition précédente, vous nous aviez déjà alertés et exprimé alors l'espérance que l'exclusion des sucres spéciaux soit réitérée. Cet accord avec le Vietnam ouvre une brèche et produit un sentiment d'humiliation dans les territoires ultramarins. Nous devons être soudés pour le dire.

Notre démarche est contrainte par le temps. Nous sommes assiégés. Seule une mobilisation forte pour faire entendre notre colère pourra faire encore bouger les lignes. Nous disposons de plusieurs outils. Nous pourrions intervenir lors des questions d'actualité au Gouvernement. Avec le soutien de la commission des affaires européennes à laquelle j'appartiens, nous présenterons une proposition de résolution européenne (PPRE). Ce type de texte est différent d'une motion et nécessite tout un travail d'élaboration technique.

Vous avez ouvert une piste. J'espère que nous obtiendrons l'exclusion des sucres spéciaux. Nous donnerons toute la force possible à la PPRE pour faire entendre la voix des outre-mer.

M. Éric Doligé, président. - Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, est également membre de notre délégation. Nous prendrons contact rapidement avec lui.

Mme Odette Herviaux. - Je partage tout à fait les propos de Madame Jourda.

Mesdames, messieurs, je vous remercie de nous avoir alertés sur un problème urgent et crucial. À l'avenir, nous devons anticiper. Il nous faudra prendre à bras le corps les futures négociations et regarder très attentivement dans quelle mesure elles sont susceptibles d'impacter nos territoires, et particulièrement les territoires ultramarins. Nous devons être prévenus plus tôt.

La proposition de résolution européenne est nécessaire.

Il serait souhaitable qu'une délégation de sénateurs puisse se rendre à Bruxelles très vite et, en concertation avec les collègues européens qui ont travaillé sur le sujet, rencontrer la direction générale du commerce (*DG Trade*) et la commissaire européenne, Madame Cecilia Malmström. À

Bruxelles, nos interlocuteurs sont relativement sensibles aux contacts humains directs.

M. Éric Doligé, président. - Si le président de la chambre d'agriculture de La Réunion et Madame Le Maire sont présents aujourd'hui, je rappelle que la problématique concerne également les Antilles.

M. Jacques Cornano. - Je remercie les intervenants pour toutes les informations qu'ils nous ont données.

Je partage les propos et la colère de mes collègues. C'est un sujet politique important.

Sur le contingent limité de sucres spéciaux, la France s'est vu opposer une fin de non-recevoir de la Commission européenne au détriment de La Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe.

Des pistes sont ouvertes. Dans les quinze jours, en concertation avec le Gouvernement, notre délégation devra interpeler la Commission européenne et rédiger une proposition de résolution européenne pour nous faire entendre et éviter l'asphyxie de nos territoires.

La canne a façonné la vie économique de nos îles depuis le XVII^e siècle. Nos parents ont souffert pour travailler la canne. Ils ont fait beaucoup de sacrifices. On connaît le prix d'une tonne de sucre. Leurs revenus issus de la culture de la canne ne leur permettaient pas de payer nos études. On ne peut pas accepter ce qui se passe aujourd'hui. Nous devons agir tous ensemble pour défendre ce dossier.

M. Éric Doligé, président. - Madame Le Maire, vous voyez que nous sommes tous solidaires et que nous allons chercher très rapidement des solutions au problème que vous venez d'exposer.

Les représentants de l'administration ont en effet jeté un froid quand ils nous ont dit que tout était bloqué. Nous allons essayer d'emprunter les ouvertures que vous nous avez signalées.

Mme Sylvie Le Maire. - Nous vous remercions pour votre écoute et votre soutien.

C'est l'avenir de nos filières qui est en jeu. Nous constatons une accélération du processus des négociations internationales avec des pays qui produisent dans un environnement tropical avec des conditions de production qui ne sont pas les nôtres.

(Mme Le Maire présente une carte du globe avec les pays à cultures tropicales concernés par les accords conclus et à venir avec l'Union Européenne.)

Nous ne résisterons pas à de nouvelles concurrences. Nous vivons un moment important. Il nous faut définir une règle pour que les réalités de nos territoires soient prises en compte avant toute négociation.

M. Éric Doligé, président. - Merci beaucoup à vous tous. Vous nous avez beaucoup aidés dans nos réflexions. Sur le rhum, notre délégation et la commission des finances avons bien travaillé et n'avions pas été mauvais pour défendre les intérêts des collectivités ultramarines. Nous gardons espoir pour le sucre.

Mme Laetitia de La Maisonneuve. - Nous représentons les socio-professionnels de ces territoires maltraités et nous sommes heureux d'entendre les politiques prendre en compte notre situation. Nous avons vraiment besoin de vous.

M. Jean-Bernard Gonthier. - Je suis rassuré d'entendre nos sénateurs appuyer notre démarche et je compte sur vous.

M. Emmanuel Detter. - Il y a urgence et j'apporte mon soutien à l'idée d'une rencontre de parlementaires avec la Commission et avec les présidents des partis qui siègent à Bruxelles. Le poids du Parlement européen auprès de la Commission est essentiel. Dans l'urgence, ce type d'action aura un impact. Un courrier de votre part sera également utile.

La résolution est également un acte important. Si Bruxelles comprend notre colère, les lignes peuvent encore bouger. Il n'est pas trop tard. Il n'est jamais trop tard.

Mme Odette Herviaux. - Au sein d'EURODOM, avez-vous un organisme chargé de la veille, très en amont des décisions ?

Mme Laetitia de La Maisonneuve. - Les négociations sont relativement secrètes. C'est la base de la diplomatie. Quand nous autres professionnels sommes mis au courant, il est déjà un peu tard. Il faut surtout demander des informations au Gouvernement.

M. Emmanuel Detter. - Pour les prochains accords, la veille devra s'exercer au moment de la négociation du mandat. Une fois ce dernier validé, il est trop tard. Après, on court après l'information et la machine est déjà lancée.

M. Éric Doligé, président. - Il faut que l'on mette en place une stratégie dans les quinze jours, en concertation avec le président Michel Magras, nos collègues de la délégation, la commission des affaires européennes du Sénat et le Gouvernement.