

Sortir du carcan réglementaire pour regagner notre souveraineté alimentaire en assurant durablement notre indépendance énergétique.



Résumé de l'article

Au fil des années le secteur du sucre ambitieux et performant s'est trouvé enserré par un carcan réglementaire à toutes les étapes de sa production. Plus récemment le Pacte vert et ses deux composantes « De la fourche à la fourchette » et « Fit for 55 » vont rajouter dans leur forme actuelle des contraintes multiples qui se heurtent aux conséquences redoutables de la crise du Covid et de la guerre Russie-Ukraine.

Dans ce contexte, le secteur du sucre européen doit-il passer sous les fourches caudines de réglementations désormais inadaptées ou au contraire obtenir des institutions européennes la pleine reconnaissance de sa contribution à la sécurité et l'indépendance alimentaire et énergétique de l'UE ?

Summary

Over the years the sugar sector has been increasingly constrained by a regulatory straitjacket covering all stages of production. More recently, the Green Deal and its two components "Farm to Fork" and "Fit for 55" threaten to add multiple constraints that risk clashing with the formidable consequences of the Covid crisis and the Ukrainian war.

In this context, should the sugar sector be subjected to regulations that are not adapted to its needs? Or should it be fully recognised for its contribution to food security and energy independence?

Toujours j'ai pensé que la crise est une ressource. Avec le COVID, la crise climatique et la guerre Russie-Ukraine, l'Union européenne revit les douze plaies d'Égypte façon XXIème siècle. Faut-il s'en désespérer ou trouver dans ces bouleversements successifs un tremplin pour l'action ? Se résigner serait se condamner. Se laisser aller au statu quo conduirait au même résultat. Qu'il s'agisse des grands équilibres alimentaires et donc de sa souveraineté ou du cas particulier du sucre, l'Union européenne doit utiliser l'arme alimentaire à son avantage.

La conférence sur le futur de l'Europe organisée à l'initiative de la Présidence française de l'Union vient de rendre ses premières conclusions. Elles émanent de forums citoyens qui tout au long d'un rapport de 98 pages décrivent une Europe rêvée ou plutôt une Europe réenchantée. C'est-à-dire une Union indépendante, souveraine, respectueuse de l'environnement, offrant aux citoyens un haut niveau de sécurité, de santé, d'emploi, d'éducation. Bref, ces citoyens européens supposés représentatifs de l'opinion publique plaident pour « un nouveau modèle européen ». Oui, mais lequel ?

De la nécessité de faire émerger un nouveau modèle européen

Très opportunément, les forums citoyens réunis par la Conférence sur le futur de l'Europe définissent une vision à l'opposé de la stratégie menée par l'Union au cours des dernières décennies : ils ne sont favorables ni au libre échange international, ni à la croissance pour la croissance, ni à la compétitivité comme base d'un équilibre sociétal. Très clairement, ils aspirent à une souveraineté de l'Union européenne. Et ils ont bien raison.

Depuis longtemps et de façon croissante, je suis désolée de constater l'affaiblissement du modèle agricole européen. La Politique Agricole Commune des origines qui offrait aux producteurs stabilité des prix, garantie de revenus, protection du marché communautaire a disparue remplacée par des révisions successives PAC II, PAC III, PAC IV, ...

Toutes ces politiques agricoles révisées n'ont plus rien en commun avec les nécessités présentes car elles souffrent de trois défauts majeurs :

- D'abord, elles reposent sur des prix bas qui nécessitent des soutiens financiers pour permettre aux producteurs d'atteindre difficilement un minimal économique. Ainsi la PAC coûte cher sans forcément profiter aux principaux intéressés.
- La seconde faiblesse structurelle tient à la généralisation des accords de libre-échange, initialement via les accords commerciaux multinationaux sous l'égide de l'OMC, puis en multipliant les accords bilatéraux ou régionaux tels que le Mercosur. Ces accords ont totalement déstabilisé l'agriculture européenne et désarmé ses capacités exportatrices sur des matières premières de base. Même un pays aussi agricole que la France voit sa balance commerciale agricole se dégrader.

- Le bilan céréalier est à peine à l'équilibre et 22% du maïs consommé est importé. C'est surtout grâce au secteur des vins et spiritueux et à certains produits laitiers que la balance commerciale du secteur agro-alimentaire européen se distingue.
- La troisième faiblesse tient aux distorsions de concurrence entre les produits importés et les produits exportés qui commencent avec les conditions de production économiques, environnementales et sociales des matières premières agricoles. Les premiers bénéficient de technologies et d'intrants interdits aux seconds alors que nos propres productions sont enserrées dans un carcan administratif qui est la négation de l'efficacité économique et de l'innovation technologique.

La souveraineté alimentaire de l'Union exige des transformations radicales

La guerre en Ukraine a démontré avec la plus extrême des violences la fragilité de l'Union européenne ainsi que la dépendance alimentaire et énergétique des populations mondiales. Ce qui paraissait un acquis pour toujours – la sécurité alimentaire – ne l'est plus. L'agriculture et l'agro-industrie se révèlent d'un coup comme un outil stratégique majeur. Comme une arme alimentaire.

Cette notion d'arme alimentaire a toujours été utilisée par les Etats-Unis à leur bénéfice exclusif. Ce n'est pas pour rien qu'ils peuvent exporter sur notre marché sans aucun droit de douane des quantités illimitées d'oléagineux ou de céréales. Or pour l'instant que faisons-nous ?

Nous analysons les besoins des pays pauvres en céréales primaires.

Nous nous agitions pour exporter d'Ukraine des volumes de blé et de maïs de toute évidence insuffisants. Nous essayons de convaincre le Président Poutine de maintenir Odessa comme une ville libre, un port qui resterait ouvert à toutes les exportations ukrainiennes. Ces tentatives sont à soutenir, mais elles ne répondent en aucune façon à l'ampleur des problèmes posés, ni à la durée inévitable du conflit avec la Russie.

Il nous semble en réalité nécessaire d'aborder le problème en deux temps : des mesures à court terme suivies d'une transformation structurelle à long terme.

S'agissant du court terme, la Commission a proposé diverses mesures que l'on peut sans médire qualifier de « mesures de détail ». Ainsi en est-il du retour à la production des 10% de terres placées en jachère. Ces terres étant par nature peu productives, l'impact sera minimal, marginal même. Ainsi en, est-il aussi des 500 millions € alloués pour faire face à l'augmentation du coût des intrants ; d'une aide spécifique au secteur du porc ; de l'octroi possible d'aides d'Etat ; de la réorientation de l'éthanol vers l'alimentation ; d'un accès rendu encore plus facile des importations notamment américaines au marché communautaire.

Mais rien – absolument rien – n'est remis en cause quant aux objectifs et aux moyens du paquet Farm to Fork. Sa logique récessive demeure : - 50% pour les pesticides, - 20% pour les engrais, + 25% d'agriculture biologique alors même que la perte de pouvoir d'achat des milieux défavorisés les détourne des produits bio.

Les très importants projets de directives ou de règlements sur trois textes essentiels pour le secteur agro-alimentaire que sont les semences, les pesticides et les nouvelles techniques de sélection, demeurent marqués par une approche passéiste accordant la primauté au principe de précaution au détriment du principe d'innovation.

Comme on vient de le voir d'importantes mesures à court terme pourraient être prises pour le plus grand bénéfice des agriculteurs, des transformateurs industriels et des consommateurs. Mais dans l'hypothèse où elles seraient adoptées, nous serions encore très loin du compte.

En effet, à long terme, c'est la Politique Agricole Commune qu'il convient de rebâtir sans qu'elle ne soit constamment subordonnée à des règles internationales basées sur le plus petit dénominateur commun. Renégocier avec l'OMC, rediscuter les accords de libre-échange, abandonner le système artificiel des subventions distorsives. Tels sont les enjeux. Il faut y ajouter le nécessaire recours aux nouvelles techniques génétiques sur laquelle la Chine mise tout son développement agricole pour les prochaines décennies.

Le secteur du sucre : tant d'atouts et si peu de considération !



Il fût un temps où le secteur du sucre était reconnu comme un secteur stratégique contribuant à la sécurité alimentaire de l'UE. Et d'abord reconnu comme une industrie agro-alimentaire à l'avant-garde, un secteur innovant et performant ; ces qualificatifs élogieux s'appliquant à l'agriculture où la betterave concurrence très favorablement la canne et aux transformateurs industriels, les sucriers, qui portent la compétitivité de l'Union européenne au plus haut niveau mondial.

Plus longtemps que les autres secteurs, le sucre européen est resté fidèle aux principes fondateurs de la PAC : une préférence communautaire, une gestion autonome des exportations sans recours à des subventions et un régime de prix réussissant l'exploit d'être favorable aux agriculteurs, aux transformateurs et aux consommateurs.

Happé par l'opposition radicale des autorités communautaires au système des quotas qui le régissait – comme tel était aussi le cas pour le lait – le sucre en octobre 2017 est entré dans « le droit commun de la PAC ». Cinq ans plus tard, 15 usines ont dû définitivement fermer. 88 usines produisent aujourd'hui du sucre européen. Il n'en est résulté aucun avantage pour l'agriculteur, ni pour l'industriel contraint de fermer des usines avec des revenus globalement et drastiquement contractés, et pas plus pour le consommateur, les prix de détail étant, en gros, demeurés stables. En revanche les utilisateurs de sucre eux ont directement bénéficié des très fortes baisses de prix lors de leurs approvisionnements auprès des fabricants de sucre.

Pour l'observatrice certainement non objective que je suis le sucre européen me semble l'expression d'une gestion idéologique pour ne pas dire discriminatoire par les autorités publiques de l'Union. Ces qualificatifs se trouvent justifiés quel que soit notre angle d'analyse.

- Comme premier angle d'analyse, retenons le « level playing field » qui est l'un des fondements des politiques communautaires. Ces mots abscons signifient une égalité de traitement entre l'intérieur et l'extérieur de l'Union. Mais rien n'est plus faux s'agissant du commerce international du sucre qui constitue toujours une variable d'ajustement pour les accords de libre-échange négociés par l'UE avec pour conséquence d'accroître les importations et de réduire nos exportations ; bref de diminuer le potentiel productif du secteur.
- Le « level playing field » n'est pas non plus au rendez-vous pour les multiples règlements régissant le secteur du sucre en particulier pour les substances actives contenues dans les produits de protection des plantes. L'interdiction des néonicotinoïdes rendant nécessaire des dérogations nationales, reconnues scientifiquement fondées par un rapport récent de l'EFSA, en est le meilleur exemple, de même que la suppression de nombreuses molécules sans qu'existe aucune autre substance d'effet équivalent. Gestion des pesticides, gestion des semences, gestion de l'eau, gestion des intrants : dans tous ces domaines nos concurrents sont mieux équipés que nous et subissent moins de contraintes. Nous demandons que les importations et que la production européenne soient traitées de la même façon par le biais de clauses miroirs.

- Le volet énergétique du sucre mérite plus que jamais notre attention. La tendance lourde de la Commission est de produire des énergies renouvelables pour assurer la neutralité carbone à l'horizon 2050. Pour atteindre cet objectif les sucriers doivent pouvoir utiliser la pulpe comme source de bioénergie pour faire fonctionner leurs usines. Il faut que cette énergie soit reconnue comme renouvelable. Les propositions de la Commission dans le cadre du Fit for 55 rendraient cela très difficile. La méthanisation des pulpes par les agriculteurs souffre aussi de préjugés défavorables et ne fait l'objet d'aucune promotion de la part des autorités publiques européennes. Au moment où le Pacte vert pousse à la circularité et à l'indépendance énergétique avec des énergies renouvelables, où on est confronté à la problématique de rationnement du gaz du fait de la guerre menée par la Russie en Ukraine, la pulpe risque de se voir refuser la reconnaissance de son caractère durable et renouvelable. Elle serait taxée dans certains cas comme les énergies fossiles. En même temps la Commission se montre une volonté de réorientation de la production d'éthanol vers les usages alimentaires traditionnels sans réel fondement objectif. La Commission oublie qu'avec la betterave rien ne se perd et tout se transforme ! Et que l'éthanol aussi contribue à réduire notre dépendance sur le pétrole russe.

- Reste enfin la question centrale que constitue « le sucre et la nutrition ». Ce sujet a fait l'objet de variations multiples : considéré comme un produit dangereux dans les années 1970, le sucre a progressivement regagné sa juste place dans une alimentation équilibrée avec un mode de vie actif. Aujourd'hui le balancier tend à revenir en arrière sous l'action d'ONG activistes et de certaines organisations de consommateurs. A la demande de cinq pays nordiques en 2016 désireux de mettre à jour leurs recommandations nutritionnelles nationales sur la consommation de sucres, l'EFSA (Agence Européenne pour la Sécurité des Aliments) a travaillé sur la question de savoir s'il est justifié scientifiquement de fixer une limite maximale de sucres pour la protection de la santé. La réponse - après examen de plus de 30.000 références scientifiques - est clairement « non » tout comme elle l'était en 2010 lors d'un rapport précédent de l'agence. Dans sa nouvelle opinion émise le 28 février 2022, l'EFSA estime et rappelle que le sucre est un élément essentiel du fonctionnement du corps humain, des muscles et du cerveau. L'EFSA ajoute que le problème n'est pas le sucre en soi, mais les calories, Sur cette base, elle estime de façon surprenante « qu'il faut consommer du sucre aussi peu que possible » ! On est ici à 1.000 lieues d'une quelconque démonstration scientifique.

Le secteur du sucre européen a plus que jamais un rôle stratégique à jouer

Il est en mesure d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Union européenne.

Il peut, si les conditions sont réunies, atteindre l'objectif de décarbonation à l'horizon 2050 en utilisant l'énergie des pulpes de betteraves. Ainsi le secteur du sucre peut contribuer à l'indépendance énergétique de l'Union européenne : objectif stratégique et conditionnant celui de la sécurité alimentaire.

Le sucre européen contribue déjà à la durabilité globale. Objectivement c'est le plus durable du monde : moindre émetteur de Co2, moindre utilisateur de substances actives que dans d'autres régions du monde, et moindre utilisateur d'eau. Mieux qu'on produit ici qu'on importe du sucre moins durable d'ailleurs.

Comment le secteur du sucre peut-il être (re-)reconnu comme secteur du système agro-alimentaire de l'UE ? Travailler en réseau, construire des alliances, s'engager dans un débat constructif avec les ONG : telles sont nos priorités. Et relancer un partenariat ouvert avec les institutions européennes.



Marie-Christine Ribéra

Directrice générale
Comité Européen des Fabricants de
Sucre

Ave. de Tervuren 268
1150 Bruxelles
Belgique

mariechristine.ribera@cefs.org
www.cefs.org

