

Modalité des importations de sucre en Europe

1. Modalités actuelles

1.1. Règles générales

Le sucre roux entrant sur le territoire communautaire est soumis à droit de douane de 339€/t et le sucre blanc à droit de douane de 419€/t. Ce droit est largement prohibitif, hormis pour certains sucres à haute valeur (type sucre Bio ou autres sucres spéciaux). Cela dit, de nombreuses exceptions douanières existent, qui ont permis l'importation d'environ 1,9 Mt de sucre sur le territoire européen en 2018-2019¹ (12 % du sucre consommé dans l'Union a donc été importé sur cette campagne).

1.2. En provenance de 49 pays les plus pauvres : aucune limite de volume, aucun droit applicable

Les droits de douane applicables au sucre provenant de 49 pays, considérés comme les plus pauvres, ont été progressivement annulés, entre 2006 et 2009 et ce, sans limitation de contingent depuis 2009. Elles atteignaient, sous quota, environ 1,6 à 2,2 Mt par campagne. En 2018-2019, elles ont atteint 1,1 Mt (partie 2.1.2.2.), soit plus de 60 % des importations européennes de sucre. Près du tiers de ces volumes (0,3 Mt) vient d'Eswatini (ex-Swaziland), suivi par Maurice et Belize (0,2 Mt) puis le Mozambique et Fidji (0,1 Mt).

1.3. Contingents liés à l'extension de l'Union européenne : des contingents à droits réduits

En vertu de l'application des règles de l'OMC, l'agrandissement de l'Union européenne (notamment lors de l'entrée de la Finlande, puis de la Roumanie et de la Bulgarie et, dernièrement, de la Croatie) a conduit à l'instauration de contingents à droits de douanes réduits applicables à leurs anciens fournisseurs, appelés 'contingents CXL'. Les droits applicables dépendent des droits qui étaient en vigueur avant l'adhésion du pays à l'Union : ils visent à dédommager les anciens partenaires pour qu'ils puissent continuer à commercer avec lui de manière similaire au passé.

Les règles en vigueur sont les suivantes :

Provenance		Tonnage	Droit applicable (€/t)
Australie		9.925	98
Cuba		68.969	98
Inde		10.000	0
Brésil	2016/17 à 2023/24	334.054	98
	A partir de 24/25	412.054	98
	2016/17	19.500	11
	2017/18 à 21/22	78.000	11
	2022/23	58.500	11
	2023/24	58.500	54
Tout pays-Tiers (« Erga Omnes »)	2016/2017	262.977	98
	2017/2018 et suivantes	289.977	98

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/sugar-balance-sheet_en.pdf

Soit, pour 2019-2020 spécifiquement, un total de 790.925 t, dont 88.000 t avec un droit de 11 €/t ou nul :

Provenance	Tonnage	Droit applicable (€/t)
Australie	9.925	98
Cuba	68.969	98
Inde	10.000	0
Brésil	334.054	98
	78.000	11
Tout pays-Tiers (« <i>Erga Omnes</i> »)	289.977	98
Total	790.925t, dont 88.000t à moins de 11€/t	

En pratique, l'origine brésilienne est réservée, par un accord intra-brésilien, à la région Nord-Est du Brésil, afin de la soutenir : cette région est moins développée et compétitive que le Centre-Sud, qui, elle, parvient, par sa compétitivité, à être le fournisseur historique quasi exclusif de l'origine *Erga Omnes*. Le Brésil, dans son ensemble, dispose donc potentiellement d'un accès pour 702.031 t à droit réduit.

En cas de Brexit (voir plus loin), une partie de ces contingents seront scindés entre ceux revenant au Royaume-Uni et ceux revenant à l'Union à 27. Cette répartition s'est faite en fonction de l'historique, et, finalement, le Royaume-Uni n'en conservera qu'une petite partie : 69.941 t (50% du contingent australien, 7,6 % du contingent brésilien, 8,4% du contingent *Erga omnes* et 41,6 % du contingent indien). Il en restera 720.984 t pour l'Union à 27.

1.4. Contingents liés à des accords de libre-échange : des cas-par-cas

Les accords de libre-échange que l'Union européenne conclut avec ses partenaires résultent fréquemment de l'instauration de volumes limités de sucre pouvant arriver sur le territoire européen sans droit de douane. Chaque accord est unique : certains ont des contingents applicables sur l'année civile, d'autres sur la campagne ; certains sont fixes, d'autres sont appelés à évoluer.

Les contingents actuellement applicables, pour un potentiel de 718.260 t en 2019-2020, sont les suivants :

- Contingents sans droit de douane avec plusieurs pays à l'Est de l'Europe :
 - Région des Balkans : 202.210 t, sur la campagne 2019-2020, répartis ainsi : Albanie (1.000 t), Bosnie-Herzégovine (13.210 t), Serbie (181.000 t) et Macédoine (7.000 t).
 - Moldavie : 37.400 t sur l'année civile 2019, avec notification à la Moldavie dès 70% de son remplissage ; la Moldavie doit alors justifier de son augmentation d'envoi qui, si cela s'avère justifié, peut dépasser le contingent.
 - Géorgie : 8.000 t sur la campagne 2019-2020
 - Ukraine : 20.070 t sur la campagne 2019-2020.
- Contingent sans droit de douane avec plusieurs pays d'Amérique centrale et andine : 300.580 t sur l'année civile 2019 et 308.110 sur l'année civile 2020 :
 - Colombie : 63.860 t sur l'année civile depuis 2014, en progression de 1.860 t tous les ans à partir de 2015 (sans limitation), soit 73.160 t en 2019,
 - Pérou : 22.660 t sur l'année civile depuis 2014, en progression de 660 t tous les ans à partir de 2015 (sans limitation), soit 25.960 t en 2019,
 - Panama : 12.360 t sur l'année civile depuis 2014, en progression de 360 t tous les ans à partir de 2015 (sans limitation), soit 14.160 t en 2019,

- Amérique centrale : 154.500 t sur l'année civile depuis 2014, en progression de 4.500 t tous les ans à partir de 2015 (sans limitation), soit 177.000 t en 2019,
- Equateur : 10.000 t sur l'année civile depuis 2017, en progression de 150 t tous les ans à partir de 2015 (sans limitation), soit 10.300 t en 2019,
- Contingent sans droit de douane avec l'Afrique du Sud : 150.000 t, répartis ainsi : 100.000 t de sucre brut, et 50.000 t de sucre brut ou blanc, par année civile.

Par ailleurs, l'accord avec le Canada, applicable, en ce qui concerne les contingents, depuis le 21 septembre 2017, conduit à une libéralisation totale pour l'éthanol, et, pour le sucre, à une baisse linéaire des droits de douane, sans limite de volume, jusqu'en 2024 (où ils seront alors nuls) :

Année	Droit de douane applicable, du Canada vers l'UE (€/t)
2017	367
2018	314
2019	262
2020	210
2021	157
2022	105
2023	52
2024 et suivantes	0

Ce même accord avec le Canada leur autorise un contingent de 30.000 t de produits sucrés sur lequel les règles d'origine ne s'appliqueront pas : il pourra s'agir de produits confectionnés à partir de sucre brésilien, ou mexicain (le Mexique étant membre, comme le Canada, de l'ALENA). Aucune information ne semble disponible quant à la manière dont le respect de ce contingent sera assuré. L'exportation de sucre de l'Union européenne vers le Canada (importateur de quelques 1,1-1,5 Mt), sera, lui, sans droit de douane. Cela dit, le Canada a maintenu des droits anti-subsidiation et anti-dumping (243,90 €/t) à l'entrée de sucre en provenance de l'UE : l'accord sera donc sans effet pour la partie européen.

1.5. Accords de libre-échange négociés en attente de ratification

- **Mercosur**

Depuis 1994, l'Union européenne et le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) négocient ensemble un accord de libre-échange, qui a abouti le 29 juin 2019. Tous les détails ne sont pas connus, mais la Commission européenne souligne que l'accord est historique : avec une population de 780 millions d'habitants, c'est le plus grand accord jamais négocié par la Commission, avec un intérêt politique majeur (l'UE deviendrait le premier partenaire commercial de l'Amérique du Sud et centrale, devant les USA et la Chine).

L'accord inclut les concessions suivantes pour le sucre :

- Elimination des droits CXL (actuellement à 98 €/t) de 180.000 t du quota spécifique au Brésil, concernant du sucre roux à des fins de raffinage.
- Nouveau contingent de 10.000 t de sucre roux à des fins de raffinage, sans droit de douane, du Paraguay exclusivement.

Et, pour l'éthanol, en précisant que les contingents seront accordés en 6 étapes annuelles égales :

- 450.000 t d'éthanol (environ 5,7 Mhl) sans droit de douane, à utilisation exclusivement industriel ;
- 200.000 t d'éthanol (environ 2,5 Mhl) à droit réduit au tiers de la valeur, pour tout usage, y compris carburant.

Par ailleurs, on notera deux points dans l'accord :

- La mise en place de clauses de sauvegarde concernant les contingents : pendant les 18 premières années de l'application de l'accord, en cas d'augmentations inattendues et brusques des importations d'un bien, les contingents peuvent être suspendus jusqu'à 2 ans. On voit néanmoins mal l'application de ces clauses à l'intérieur des volumes contingentaires indiqués.
- la Commission européenne souligne que l'accord « *contient des engagements spécifiques en matière de droits du travail et de protection de l'environnement, y compris la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat* » : il est par exemple précisé que le Brésil doit suspendre la déforestation d'ordre illégale, et s'engager à reforester 12 Mha sur son territoire

L'accord est mixte, ce qui signifie que le volet contingentaire doit être validé par l'échelon européen, et que la partie non contingentaire (notamment sur les investissements) doit être validée aux échelons nationaux.

Au niveau européen : la Commission ayant déjà conclu l'accord, il doit désormais être ratifié :

- D'abord par le Conseil, à l'unanimité. Cela n'est pas acté : fin août 2019, Emmanuel Macron, a souligné qu'il s'y opposera, face à la nonchalance du Brésil sur sa gestion de la déforestation (ce qui a conduit à une crise diplomatique entre les deux pays). L'Irlande a la même position, tout comme l'Autriche : le 18 septembre 2019, son parlement autrichien a mis un veto à ce que son gouvernement ratifie l'accord en l'état.
- En cas de vote positif du Conseil, le Parlement européen devra, dans un deuxième temps, le ratifier (d'abord en commission adéquate (Inta), puis en plénière).

Si ces échelons ratifiaient l'accord dans les temps, les contingents s'appliqueraient alors ; au mieux, cela sera en 2022.

Dans un second temps, le volet non commercial nécessitera une approbation par les Parlements nationaux. Cela dit, comme pour le cas du CETA, les conséquences d'un rejet, par un parlement national, de la partie non-commerciale, restent floues.

- **Vietnam**

L'accord avec le Vietnam a été négocié et signé le 30 juin 2019. Il est en attente de ratification par le parlement européen et la partie vietnamienne. Il pourrait être appliqué dès 2020 et conduirait à un contingent de 20.000 t sans droit de douane.

1.6. Nouveaux accords de libre-échange en négociation

- **USA**

Le dernier cycle de négociation entre l'Union européenne et les USA s'est déroulé en octobre 2016. Depuis l'élection de Donald Trump en novembre suivant, qui s'est prononcé fortement contre cet accord, il n'y a pas eu réellement d'avancées.

- **Mexique**

L'accord avec le Mexique, en vigueur depuis 2000 mais excluant actuellement le sucre, est en renégociation depuis le 30 mai 2016. Les contingents ont déjà été négociés et incluent, pour le sucre brut (pour raffinage exclusivement), un contingent progressif sur 3 ans aboutissant à un contingent de 30.000 t au droit réduit de 49 €/t. Notons qu'un contingent progressif pour l'éthanol est également octroyé, sans droit de douane, aboutissant à 25.000 t (300.000 hl) sur 5 ans.

La dernière rencontre date de juillet 2019 ; la Commission se dit confiante pour parvenir à un accord d'ici 2020.

- **Australie**

Le mandat de négociation a été donné à la Commission en mai 2018. Peu de mois avant, la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen avait émis un avis qui « *souhaite attirer l'attention sur la grande sensibilité de certains secteurs agricoles européens,*

tels que ceux [...] du sucre, [et] considère qu'une plus grande ouverture du marché dans ces secteurs pourrait avoir des conséquences désastreuses pour les producteurs européens ». Les négociations ont débuté en juillet 2018, et la Commission européenne annonce vouloir avancer vite.

- **Thaïlande**

A date, l'accord est en suspens dans l'attente d'une clarification de la situation politique locale.

- **Autres accords**

L'accord liant l'Union européenne et le Chili est en renégociation depuis 2017. Enfin, une négociation a été ouverte avec l'Indonésie (pays fortement déficitaire en sucre), mais risque d'être long à aboutir, principalement sur les demandes liées à l'huile de palme indonésienne.

2. Négociations multilatérales : peu de risque de nouveaux contingents, mais risque d'accroissement des distorsions de concurrence ?

2.1. Blocage des négociations bilatérales

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) traverse une crise depuis le constat que l'ambition de la conférence de Doha (2001), qui envisageait possible une libéralisation des échanges mondiaux par le biais du dialogue multilatéral, s'est avérée impossible à tenir. Conséquence de cette situation, mais qui rajoute à la mise en faiblesse de l'OMC, les discussions bilatérales (d'Etat à Etat, ou de groupes d'Etat à groupes d'Etat) sont désormais privilégiées, même si elles sont, elles aussi, en difficulté, face à la montée de leaders internationaux déclarés hostiles à la facilitation du commerce international.

La dernière conférence de Buenos Aires (décembre 2017) n'a rien donné, et la dernière déclaration commune relative à l'agriculture est celle de Nairobi (2015). Pour mémoire, elle contient la décision de principe d'éliminer toutes les formes de subventions à l'exportation des produits agricoles. Les pays en développement (dont l'Inde par exemple) pourront continuer à utiliser des aides indirectes à l'exportation (soutien aux coûts de commercialisation et de transport) jusqu'en 2023, et même 2030 pour les pays les moins avancés (dont le Pakistan par exemple).

La prochaine conférence aura lieu au Kazakhstan, en juin 2020.

2.2. Blocage de l'organe de règlement des différends : vers un risque d'absence d'outil pour lutter contre les distorsions de concurrence ?

Les contentieux commerciaux entre Etats ('plaintes') portés à l'OMC sont arbitrés par son Organe de règlement des différends (ORD). Ces contentieux peuvent se traduire par des effets contraignants pour les parties fautives .

Si un pays n'est pas satisfait de la décision, il peut faire appel : dans ce cas, c'est la cour d'appel de l'ORD qui statue. La cour d'appel fonctionne avec sept juges, nommés par consensus, et chacun pour une durée limitée à quatre ans ; leurs mandats sont échelonnés afin d'éviter que tous les membres commencent et achèvent leur mandat au même moment. S'ils sont moins de trois, la cour d'appel ne peut pas fonctionner.

Or, depuis début 2017 et la présidence Trump, les USA s'opposent à toute nouvelle nomination de juge. Leur nombre décroît donc mécaniquement. Le 11 décembre dernier, le mandat de l'un des trois derniers juges a expiré et la cour d'appel ne peut donc pas fonctionner. Dès lors, le différend, en cas d'appel de la partie fautive, se retrouve dans un vide juridique et demeure non résolu. Dans cette situation, finalement, c'est donc tout le système de règlement des différends de l'OMC qui n'a plus de caractère contraignant.

Or, le 27 février 2019, le Brésil et, indépendamment, l'Australie, ont demandé l'ouverture de consultations avec l'Inde au sujet du soutien interne accordé aux planteurs de canne à sucre, et des

subventions à l'exportation de sucre. Le 11 mars 2019, le Guatemala faisait de même. Dans la foulée, le Costa Rica, l'Union européenne et la Thaïlande se sont joints à ces plaintes. Le 11 juillet, l'établissement d'un groupe spécial a été demandé, qui doit encore désormais être formellement établi. Sa tâche sera d'effectuer, sous six mois, un rapport, permettant à l'ORD d'adopter, sous deux mois, un rapport contraignant, le cas échéant, le pays concerné à revoir sa politique.

Mais si le pays fait appel, l'OMC ne sera pas en mesure de contraindre le pays à faire quoi que ce soit.

Dès lors, l'OMC tente actuellement de trouver un accord politique pour maintenir sa principale raison d'être ; son Directeur Roberto Azevedo précise que « *la situation actuelle ne veut pas dire qu'on ne peut plus régler ses différends à l'OMC. Cela veut juste dire qu'à l'avenir, ce sera différent. Tout va dépendre de ce que les membres de l'OMC vont décider maintenant* ».

Dans l'attente, le commissaire européen au Commerce, Phil Hogan, a proposé, fin 2019, un règlement visant à « *protéger les intérêts commerciaux de l'Union européenne malgré la paralysie du système multilatéral de règlement des différends de l'OMC* ». Cela permettrait à la Commission de mettre en place, par exemple, des droits antidumping sur des biens importés de pays où ils ont été produits dans des conditions jugées non conformes par l'OMC, quand bien même un appel aurait été fait par ce dernier. Ce règlement pourrait être actif d'ici le milieu 2020.

Néanmoins, cela serait sans effet sur les effets de la politique indienne : cela ne pourrait s'appliquer que sur le sucre indien entrant sur le territoire communautaire, soit son quota CXL de 10.000 t par an.

3. Brexit : vers un nouveau pays-tiers ?

3.1. Lien entre l'UE27 et le Royaume-Uni

Environ 100.000 ha sont alloués à la betterave au Royaume-Uni, dans l'ouest du pays, et produit environ 1,0-1,3 Mt de sucre dans 4 sucreries qui appartiennent à British Sugar (groupe AB Sugar, l'un des 5 leaders mondiaux, très implanté en Afrique australe).

Avec une consommation d'environ 2 Mt, le Royaume-Uni est déficitaire d'environ 1 Mt en sucre, déficit comblé par des importations :

- pour partie en sucre brut raffiné sur place. En effet, une raffinerie, Tate & Lyle d'une capacité de 1,3 Mt/an, qui n'a fonctionné qu'au tiers de sa capacité en 2017-2018. Depuis 2010, la raffinerie londonienne de Tate & Lyle est propriété de l'Américain ASR.
- et pour partie par du sucre de l'Union européenne, majoritairement français (0,4 Mt en 2018-2019)

Par rapport au continent, le Royaume-Uni affiche donc, ces dernières campagnes, un solde déficitaire, qui ne doit pas faire oublier qu'en cas d'intérêt économique retrouvé pour le raffinage, ce solde devient excédentaire : le Royaume-Uni devient alors une porte d'entrée majeure du sucre brut, le raffine, et le vend sur le territoire communautaire (cela a été le cas en 2008-2009).

Il résulte de cette situation que le Royaume-Uni est le principal pays d'entrée du sucre brut à des fins de raffinage de l'Union européenne : selon les années, 20 à 30 % des importations de sucre importés dans l'Union le sont au Royaume-Uni.

La réflexion est identique en ce qui concerne le bioéthanol : le Royaume-Uni est la première destination des exportations françaises de bioéthanol. Le Royaume-Uni a produit 10 Mhl en 2017, contre 17 Mhl pour la France. La France a envoyé 2,3 Mhl vers le Royaume-Uni : cela représente plus de 13% de la production hexagonale, et le Royaume-Uni est la destination du tiers de nos exportations. Sucre et éthanol pris ensemble, le marché britannique a ainsi été le débouché direct, en 2018-2019, de 9,8 % de la surface betteravière française (70 % du fait de l'envoi de sucre, 30 % du fait de l'envoi d'éthanol).

3.2. Vers un assouplissement des importations britanniques en provenance de pays-tiers ?

Le 13 mars 2019, le Royaume-Uni a détaillé les droits de douane qu'il pourrait mettre en vigueur pour le sucre avec les pays-tiers, sans dérogation pour l'Union européenne à 27, en cas de Brexit sans accord :

- Aucun tarif douanier avec les pays ACP/PMA (comme c'est le cas actuellement) ;
- Part du quota CXL lui revenant : environ 70.000 t (Inde, Australie, Brésil, Erga Omnes (voir partie 2.4.2.3.)
- Nouveau contingent sans droit de douane pour du sucre roux, quelle que soit l'origine : 260.000 t. Au-delà, le taux qui s'applique est le taux usuel (339 €/t)
- Nouveau tarif douanier pour le sucre blanc, quelle que soit l'origine (150 €/t au lieu de l'habituel 449 €/t).

Il en ressort que le sucre blanc en provenance du continent perdra fortement en compétitivité, d'autant plus si le Royaume-Uni passe de nouveaux accords de libre échange (y compris avec les pays déjà liés à l'Union européenne à 28, et avec qui aucun cadre juridique n'existera au départ du Royaume-Uni).

Concernant l'éthanol, les tarifs douaniers qu'appliquerait le Royaume-Uni seraient les mêmes tarifs traditionnels (10,2€/hl pour le dénaturé) ou 19,2€/hl pour le non-dénaturé), sans tarif préférentiel pour l'origine de l'Union européenne à 27.

Il est néanmoins possible que ces conditions soient revues. Ces tarifs n'ont en effet pas été validés par le Parlement, et n'engagent pas (à date) formellement le gouvernement de Boris Johnson, qui pourrait donc les revoir. Du côté Union européenne, il a toujours été dit que, sans accord, les produits britanniques entrant dans l'Union européenne seront soumis à droit de douane normal (donc 419€/t pour le sucre blanc, qu'ils proviennent des betteraves britanniques ou de sucre raffiné à Londres).