

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
POKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION **LIBRARY**
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE

Brussels, November 1978

INCONSISTENCIES IN THE POLICIES PURSUED BY THE COMMUNITY AND MEMBER STATES:
THE EXAMPLE OF SUGAR

1. Need for sectoral coordination between the Community and the developing countries,
in particular the ACP States

Acting on a proposal from Mr Cheysson, Mr Ortoli, Mr Gundelach, Mr Haferkamp and Mr Davignon, the Commission recently adopted a Communication to the Council (1) drawing the Member States' attention to certain policies being followed in the developing countries to promote industrial investment. In many sectors there was a danger that the resulting exports could cause serious problems as regards profitability and create disruption on the world or Community market.

2. Sugar: an alarming example

The Commission chose as its first example cane sugar: fourteen ACP States are already large-scale producers, and, along with other developing countries, are proposing to step up their production considerably.

In many cases, they will do this with financial support and technical assistance from European firms, the financial support sometimes being provided by one or more of the Member States.

Protocol No 3 to the Lomé Convention on ACP sugar guarantees that 1.22 million tonnes of cane sugar will be purchased each year from the fourteen listed ACP states at internal Community prices (see Annex I), even though the Community is itself currently producing a surplus (about 2.0 million tonnes per annum).

An examination of the investment projects in progress or planned in the ACP States up to 1981 reveals that:

- i. the volume of ACP sugar available for export will increase from the present level of 2.0 million tonnes to 2.9 million tonnes;
- ii. two-thirds of these projects are receiving private- and public-sector backing from the Community.

These developments are all the more alarming since the world market has a serious structural surplus, which is reflected in persistently depressed prices. At the present price level, new undertakings have no guarantee of profitability (see Annex II).

3. Projects in progress or planned in the ACP States

It is expected that by 1981 export capacity will have increased by 0.9 million tonnes. This increase will come from 66 known projects - 44 backed by European firms - supported by the full range of national export promotion measures.

Five countries account for a significant proportion of the projected increase:

Quantities available for export (tonnes)

	<u>1978</u>	<u>1981</u>	<u>Firms(country of origin)</u>
CAMEROON	12 000	100 000	F / UK
IVORY COAST	0	160,000 (1)	B / D / F / NL / UK
KENYA	0	105 000	F / UK
SUDAN	0	187 000	B / UK
SWAZILAND	216 000	359 000	D / UK
i.e. an increase of 683,000 tonnes from only five countries			

It is clear, with the sugar market in its present state, that the Community must expect further requests for inclusion in the Sugar Protocol (concluded for an indefinite period) and that, furthermore, it cannot contemplate any increase whatsoever in the quota laid down in the Protocol. This is the reply it gave to Zambia's request.

4. Conclusion

The Commission therefore proposes that, in the sugar sector, which is being taken as an example, there should be full coordination of all the schemes being implemented or planned which the Member States or indeed the Community (EDF, EIB) might support directly or indirectly. The attention of other financing bodies (World Bank, African Development Bank, etc.) is being drawn to the Commission's conclusions.

Finally, the Commission asks itself the following question: Can we go on accepting, by pretending the problem does not exist, the inconsistency between blanket export aid policies - which are in themselves perfectly understandable - and the responsibility which the Member States and the Community should exercise vis-à-vis their Third World partners, particularly as regards the selection of sectors for development?

(1) Ivory Coast might forego three or four projects representing an additional 200 000 tonnes.

Tableau 1

REPARTITION DES QUANTITES GARANTIES (PROTOCOLE "SUCRE")

	Quotas attribués pour 1977/78 (1) en application du Protocole et tenant compte des livraisons effectuées en 1976/77	Production en 1976 (année civile)(3)	Total des exportations en 1976 (année civile)
Barbade	49.300	106.486	93.233
Fidji	163.600	306.741	256.626
Guyane	157.700	342.720	306.094
Ile Maurice	487.200	730.569	583.630
Jamaïque	18.300	367.908	249.883
Kenya (2)	5.000	181.610	0
Madagascar	10.000	114.041	31.698
Malawi	20.000	37.237	40.347
Ouganda (2)	5.000	19.513	5.830
R.P. Congo (2)	10.000	34.468	15.609
Swaziland	116.400	226.313	209.059
Tanzanie	10.000	110.386	24.095
Trinidad et Tobago	69.000	205.010	157.867
Surinam (2)	4.000	+ 6.000	0
Belize	39.400	68.242	58.294
St. Kitts-Nevis-Anguilla	14.800	-	-
Inde	25.000	5.033.400	914.907
TOTAL	1.304.700		
dont ACP	1.225.500		

(1) en tonnes métriques - valeur sucre blanc

(2) période de livraison spéciale jusqu'au 31.12.1977

(3) en tonnes valeur sucre brut

cf. P-58, mai 1978

WORLD MARKET SITUATION1. Figures

Over the last three sugar years, the world sugar market has developed as follows:

	'000 t raw sugar		
September- August balance	1975/76	1976/77	1977/78(E)
Initial Stock	17 305	20 440	23 330
Production	82 780	86 080	92 500
Available quantities	100 085	106 520	115 830
Consumption (1)	79 650	83 190	85 500
Final stock	20 440	23 330	30 330
of which: as % of consumption	26	28	35
		in EUA/t	
Free world market price (2)	273.90	169	130.63

(1) Calculated by deducting the final stock from the available quantities.

(2) Annual average July/June (London spot prices).

Source: FO Licht-European Sugar Journal (Balance)
International Sugar Organization (ISO) (International Trade)

(E): Estimates

5
Since the price spiral during the 1974/75 sugar year, which was caused by a temporary shortage, there has been a steady fall in prices and an equally steady increase in stocks. At the end of the 1977/78 sugar year, the 7 million tonnes production surplus raised world stocks to their highest level in 25 years.

At the same time, sugar projects are being implemented throughout the world, and particularly in the developing countries, which can only aggravate the market surplus, at least in the short term, and keep world prices at a level where production units cannot operate profitably.

World consumption is increasing, although slowly, the rate being slower in the industrialized countries, where in some cases consumption is stagnating or even declining. The unknown factor is clearly the future rate of increase in the developing countries, which, with a few exceptions, notably among the countries that are traditional sugar producers, still have very low consumption levels (from 7 to 18 kg per head of population against 34 to 50 kg in the industrialized countries). The rate of increase in demand in the developing countries will largely determine the future of the world sugar economy.

2. Efforts for the long-term organization of the sugar market

The new International Sugar Agreement (ISA) entered into force provisionally only on 1 January 1978, and it is too soon for an assessment to be made of the scope of the economic measures it contains (export quotas to reduce international supply).

There are, however, structural factors at work which do not exactly help towards the effectiveness of these measures. The world sugar market has always been subject to cyclical fluctuations, which have sometimes been sudden and violent. The reasons for this situation are numerous and complex, but it is possible to point out a few:

- i. the world sugar market is a residual market (about 10% of production);
- ii. the residual nature of this market considerably aggravates the risks arising, one way or another, from the vagaries of climate;
- iii. the governments of most countries (whether they are purchasers or sellers on the world market) intervene more or less directly in the formation of domestic prices, and this has repercussions on the trend of production and consequently on the formation of world market prices;
- iv. the relative price inelasticity of consumption, at least in the industrialized countries.

Observation over a long period reveals that, in eight years out of ten, the market is oversupplied, which suggests that there is structural overproduction. The effects of this situation on prices is only too obvious, especially for the developing countries, which have fragile and largely undiversified economies and do not have the means to offset these effects in other sectors of the economy. It is therefore only natural that these countries expect a great deal from the ISA.

In the first few months of application of the new ISA, and despite a temporary recovery in January 1978, there has been a significant and steady decline in spot prices, both in Paris for white sugar and in London for brown sugar, while the quotation for brown sugar in New York has been suspended since November 1977. This situation is completely different from that experienced during the first few months following the entry into force of the 1968 Agreement, when prices rose by 25%.

The new ISA might have been expected to have a considerable impact since the introduction of export quotas was designed to reduce supplies on the world market by 4 million tonnes, thereby obliging exporting countries to build up stocks (with IMF facilities). The reality of the situation has proved very different, however, for between the end of the negotiations for the Agreement in October 1977 and its entry into force on 1 January 1978 the participating producer countries, which were not yet bound by the export quotas, no doubt used this period to reduce their stocks to a minimum by large-scale sales. These sales brought about a drop in the price of brown sugar at the end of 1977 and caused a large number of importing countries to stock up. The net result was a transfer of stocks from exporters to importers, which is bound to influence the market situation in the short term. 9.

There is little encouragement to be drawn from the factors described above, particularly if it is considered that:

- i. although the price objective set by the ISA in October 1977 was US\$ 242 per tonne, and despite an initial 15% reduction in the export quotas, the average price per month in 1978 has been about US\$ 155 per tonne, a price at which no production unit can cover its costs.
- ii. the additional quantities of sugar will be offered, despite a certain increase in producers' consumption, on the world "residual" market and will aggravate the downward pressure on prices. There is consequently a danger that the objective pursued by the introduction of export quotas may not be attained.

THE SITUATION ON THE COMMUNITY MARKET

EEC sugar balance (in '000 t white sugar equivalent)

September-October balance	1976/77	1977/78 forecasts
1. Production under quotas A+B	9 820	10 740
2. Imports:		
from the ACP States, OCT and India	1 313.2	1 305.2(1)
from other countries		
(a) unprocessed	27	27
(b) processed	131	128
3. Exports:		
(a) unprocessed	1 477	2 859
(b) processed	262	259
4. Consumption	8 997	9 242
5. Intervention stocks	<u>as of 31.12.76</u>	<u>as of 30.9.77</u>
	941	1 587

(1) Delivery period July-June

Account being taken of preferential imports (ACP, OCT, India), the Community balance reveals that the quantities available for export increased from 1.7 million tonnes in 1976/77 to 2.8 million tonnes in 1977/78. The Community situation is therefore contributing to the depressed state of the world market, and it is possible that this situation may continue.

Furthermore, the Community is likely to place increasing pressure on the world "residual" market as long as it does not participate in the ISA (which would make it subject to certain obligations) and owing to the fact that the traditional "African" outlet will tend to become smaller.

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

LIBRARY
INFORMATION
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE

Bruxelles, novembre 1978

INCOHERENCE ENTRE POLITIQUES DE LA COMMUNAUTE ET DES ETATS MEMBRES :
LE CAS DU SUCRE

1. Nécessité d'une concertation sectorielle entre communauté et pays en voie de développement (PVD), notamment ACP

Sur proposition de MM. Cheysson, Ortoli, Gundelach, Haferkamp et Davignon la Commission vient d'adopter une communication au Conseil (1) attirant l'attention des Etats Membres sur le danger de certaines politiques d'encouragement d'investissements industriels des PVD dans de nombreux secteurs, dont les exportations risquent ensuite de poser des problèmes graves de rentabilité et des troubles sur le marché mondial ou communautaire.

2. Le cas du sucre : un exemple alarmant

La Commission a choisi comme premier exemple le cas du sucre de canne dont 14 pays ACP sont déjà d'importants producteurs et qui, comme d'autres PVD aussi, envisagent des accroissements considérables de leurs productions.

Ceci, souvent avec le concours financier, parfois garanti et même assuré par un ou plusieurs Etats Membres - et l'assistance technique d'opérateurs européens.

Le protocole n° 3 (sucre) annexé à la Convention de Lomé garantit aux 14 pays ACP mentionnés l'achat de 1,22 million tonnes de sucre de canne par an aux prix intérieurs de la Communauté (cf. annexe 1), alors même que sa propre production est actuellement excédentaire (de l'ordre de 2,0 millions de tonnes par an).

D'un examen de l'évolution des investissements en cours ou envisagés dans les ACP à l'horizon 1981, il ressort que :

- la disponibilité à l'exportation de sucre des ACP passera de 2.000.000 tonnes actuellement à 2.900.000 tonnes.
- les deux tiers de ces projets reçoivent l'appui public et privé en provenance de la Communauté.

Cette évolution est d'autant plus alarmante que le marché mondial est en situation d'excédent structurel grave qui se traduit par une dépression durable des prix. A leur niveau actuel, aucune rentabilité n'est assurée aux entreprises nouvelles (cf. annexe II).

3. Projets en cours ou envisagés dans Les Etats ACP

Le supplément global prévisible des exportations vers 1981 est de l'ordre de 0,9 million de tonnes. Il proviendra de 66 projets identifiés dont 44 avec le concours d'opérateurs européens soutenus par l'arsenal des mesures politiques internationales d'aide à l'exportation.

(1) COM(78)623

5 pays occupent une place significative :

2

Disponibles à l'exportation (tonnes)

	<u>1978</u>	<u>1981</u>	<u>Opérateurs</u> <u>(pays d'origine)</u>
CAMEROUN	12.000	100.000	F / UK
COTE D'IVOIRE	0	160.000(1)	B / D / F / NL / UK
KENYA	0	105.000	F / UK
SOUDAN	0	187.000	B / UK
SWAZILAND	216.000	359.000	D / UK
soit 683.000 tonnes pour cinq pays seulement.			

Il paraît clair que, dans l'état actuel du marché du sucre, la Communauté doit s'attendre, d'une part, à d'autres demandes d'inclusion dans le protocole "sucre" (conclu pour une durée indéterminée) et que, d'autre part, elle ne peut envisager la moindre augmentation du quota inscrit dans ce protocole. C'est dans ce sens qu'elle a répondu à la demande de la Zambie.

4. Conclusion

Dans le domaine sucrier, pris comme exemple, la Commission propose donc, qu'une concertation approfondie soit organisée sur toutes les actions menées ou envisagées auxquelles les Etats Membres ou même la Communauté (FED, BEI) pourraient apporter un soutien direct ou indirect, en appelant l'attention d'autres organismes de financement sur ses conclusions (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, etc...).

En guise de conclusion, la Commission se pose la question :

"Pouvons-nous accepter plus longtemps, en prétendant l'ignorer, que se poursuive l'incohérence entre des politiques - parfaitement compréhensibles par ailleurs - d'aide à l'exportation tous azimuts et l'exercice de la responsabilité qui incombe aux Etats membres et à la Communauté vis-à-vis de leurs partenaires du tiers monde, notamment en ce qui concerne le choix des secteurs de développement?"

(1) La Côte d'Ivoire pourrait renoncer à trois ou quatre projets qui représentent 200.000 tonnes supplémentaires.

Tableau 1

REPARTITION DES QUANTITES GARANTIES (PROTOCOLE "SUCRE")

	Quotas attribués pour 1977/78 (1) en application du Protocole et tenant compte des livraisons effectuées en 1976/77	Production en 1976 (année civile)(3)	Total des exportations en 1976 (année civile)
Barbade	49.300	106.486	93.233
Fidji	163.600	306.741	256.626
Guyane	157.700	342.720	306.094
Ile Maurice	487.200	730.569	583.630
Jamaïque	18.300	367.908	249.883
Kenya (2)	5.000	181.610	0
Madagascar	10.000	114.041	31.698
Malawi	20.000	37.237	40.347
Ouganda (2)	5.000	19.513	5.330
R.P. Congo (2)	10.000	34.468	15.009
Swaziland	116.400	226.313	209.059
Tanzanie	10.000	111.386	24.095
Trinidad et Tobago	69.000	205.010	157.867
Surinam (2)	4.000	+ 6.000	0
Belize	39.400	68.242	58.294
St. Kitts-Nevis-Anguilla	14.800	-	-
Inde	25.000	5.033.400	914.907
TOTAL	1.304.700		
dont ACP	1.225.500		

(1) en tonnes métriques - valeur sucre blanc

(2) période de livraison spéciale jusqu'au 31.12.1977

(3) en tonnes valeur sucre brut

cf. P-58, mai 1978

Situation du marché mondial1. Données quantitatives

Au cours des trois dernières campagnes, le marché sucrier a évolué comme suit au niveau mondial.

Bilan septembre-août	en 1000 t de sucre brut		
	1975/76	1976/77	1977/78 (E)
Stock de début	17.305	20.440	23.330
Production	82.780	86.080	92.500
Quantités disponibles	100.085	106.520	115.830
Consommation (1)	79.650	83.190	85.500
Stock final	20.440	23.330	30.330
dont : en % de la consommation	26	28	35
	en UCE/t		
Prix marché mondial libre (2)	273.90	169	130,53

(1) Calculée par différence entre les quantités disponibles et le stock final.

(2) moyenne annuelle juillet/juin (prix "spot" Londres)

Source : FO Licht-Journal européen des sucres (Bilan)
International Sugar Organization (ISO)(Echanges Internationaux)

(E) : Estimations.

Après la flambée des prix pendant la campagne 1974/75 due à une pénurie momentanée, on a assisté depuis à un tassement régulier des prix et à un accroissement tout aussi régulier des stocks. Au terme de la campagne 1977/78, l'excédent de production de 7 mio tonnes a porté les stocks mondiaux au niveau le plus élevé atteint depuis 25 ans.

Dans le même temps et partout dans le monde, notamment dans les PVD, des projets sucriers sont mis en oeuvre qui ne peuvent qu'aggraver la situation excédentaire du marché, au moins à court terme, et conduire au maintien de prix mondiaux dont le niveau n'est pas susceptible d'assurer la rentabilité des exploitations.

Du côté de la consommation globale, on constate qu'elle s'accroît mais lentement, l'accroissement étant plus faible dans les pays industrialisés où parfois elle stagne et même régresse. L'inconnue reste évidemment le rythme d'accroissement futur de la consommation des PVD, qui ont actuellement, à quelques exceptions près surtout dans les pays traditionnellement producteurs de sucre, des niveaux de consommation encore très bas (de 7 à 18 kgs per capita contre 34 à 50 kgs dans les pays industrialisés). La réalité de ce rythme d'accroissement de la demande des PVD déterminera dans une large mesure l'avenir de l'économie sucrière mondiale.

2. Les efforts d'organisation à long terme

Le renouvellement de l'accord international sur le sucre (AIS), entré en vigueur à titre provisoire le 1.1.1978, est trop récent pour que l'on puisse apprécier la portée des mesures économiques que comporte cet accord (quotas d'exportation pour réduire l'offre internationale).

Toutefois des facteurs structurels sont à l'oeuvre qui ne favorisent guère l'efficacité de ces mesures. Le marché mondial du sucre a toujours été sujet à des fluctuations cycliques, parfois soudaines et violentes. Les raisons de cette situation sont nombreuses et complexes. On peut cependant en signaler quelques unes :

- le marché mondial du sucre est un marché résiduel (de l'ordre de 10% de la production,
- le caractère résiduel de ce marché aggrave considérablement les risques résultant, dans un sens ou dans l'autre, des aléas climatiques.
- les gouvernements de la plupart des pays (qu'ils soient acheteurs ou vendeurs sur le marché mondial) interviennent plus ou moins directement dans la formation des prix intérieurs, ce qui a une répercussion sur l'évolution de la production et par conséquent sur la formation des prix du marché mondial.
- la relative inélasticité de la consommation aux prix au moins dans les pays industrialisés.

L'observation sur longue période révèle que 8 années sur 10, le marché est en état de surapprovisionnement, ce qui indique que l'on se trouve

6

dans un état de surproduction structurelle. Les conséquences de cette situation sur l'évolution des prix n'est que trop évidente, surtout pour les PVD dont les économies fragiles et peu diversifiées n'ont pas les moyens de trouver des compensations dans d'autres secteurs de leurs économies. Il est donc normal que ces pays mettent de grands espoirs dans l'AIS.

Or, les premiers mois d'application du nouvel AIS ont connu, malgré une reprise temporaire en janvier 1978, une dégradation sensible et continue des prix "spot", aussi bien à Paris pour le blanc qu'à Londres pour les roux, tandis que la cotation du roux à New York est suspendue depuis novembre 1977. Cette situation est totalement différente de celle constatée durant les premiers mois suivant la mise en vigueur de l'accord de 1968 où la progression des cours avait été de 25%.

Pourtant, l'impact du nouvel AIS aurait pu être considérable puisque la mise en place de quotas à l'exportation devait réduire l'offre sur le marché mondial de 4 mio de tonnes, en obligeant les pays exportateurs à stocker (avec des facilités du FMI). Mais la réalité a été toute différente, car entre la fin de la négociation de l'accord en octobre 1977 et son entrée en vigueur le 1.1.1978, les pays producteurs membres, non encore soumis aux quotas d'exportation, ont sans doute mis à profit ce délai pour réduire leurs stocks au minimum par des ventes massives. Ces ventes ont entraîné la baisse de la valeur du roux à la fin de 1977, ce qui a incité de nombreux pays importateurs à se couvrir par anticipation et a donc provoqué un déplacement des stocks des exportateurs vers les importateurs, ce qui n'est pas sans conséquence pour l'avenir immédiat.

L'ensemble des éléments rappelés ci-dessus est bien peu encourageant, en particulier si l'on considère que :

- L'objectif de prix fixé par l'AIS en octobre 1977 est de 242 \$/tonne alors que, malgré une première réduction de 15% des quotas d'exportation, le prix moyen au mois de 1978 se situe à environ 155 \$/tonne, prix auquel aucune entreprise ne peut couvrir ses coûts de production.
- Les quantités supplémentaires de sucre seront offertes, malgré une certaine augmentation de la consommation des producteurs, sur le marché "résiduel" mondial et aggraveront la pression à la baisse. Dès lors l'objectif poursuivi par l'instauration de quotas à l'exportation risque de ne pas être atteint.

7

Annexe III

La Situation du marché communautaire

Bilan sucrier CEE

(en 1000 t valeur sucre blanc)

Bilan octobre-septembre	1976/77	1977/78 prévisions
1. Production dans le cadre des quotas A + B)	9.820	10.740
2. Importations :		
- des Etats ACP, PTOM et de l'Inde	1.313,2	1.305,2(1)
- des pays tiers a) en l'état	27	27
b) produits transformés	131	128
3. Exportations: - en l'état	1.477	2.859
- produits transformés	262	259
4. Consommation •	8.997	9.242
5. Stocks à l'intervention	<u>au 31.12.76</u>	<u>au 30.9.77</u>
	941	1.587

(1) Période de livraison juillet-juin

Le bilan communautaire, en tenant compte des importations préférentielles (ACP, PTOM, Inde) se traduit par une augmentation des quantités disponibles à l'exportation de 1,7 mio tonnes en 1976/77 à 2,8 mio tonnes en 1977/78. — La situation de la Communauté contribue donc à aggraver le caractère dépressif du marché mondial, et l'on ne peut exclure que cette situation se prolonge.

En outre, la Communauté, risque de peser de plus en plus sur le marché "résiduel" mondial tant qu'elle ne sera pas membre de l'AIS (et donc soumise à certaines obligations) et du fait que le débouché traditionnel "africain" tendra à se réduire.