

L'AVENIR DE LA FILIÈRE SUCRIÈRE EN EUROPE

Pascal LOROT

Février 2013

Les Notes Stratégiques
de l'Institut Choiseul

www.choiseul.info

INSTITUT CHOISEUL

POUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE ET LA GÉOÉCONOMIE

www.choiseul.info

L'avenir de la filière sucrière en Europe

Pascal LOROT
Président, Institut Choiseul

Les Notes Stratégiques
de l'Institut Choiseul

L'Institut Choiseul est un centre de recherche indépendant dédié à l'analyse des grandes questions économiques, politiques et stratégiques internationales. Ses actions sont consacrées à la promotion du rayonnement économique et stratégique français et à celle de ses principaux acteurs.

Les Notes Stratégiques contribuent au débat national et européen sur les sujets d'intérêt majeur.

Synthèse

Le marché du sucre dans l'Union européenne est à la fois l'un des plus régulés et des plus instables. Pression inflationniste, volatilité des prix, déficit structurel de l'offre, gestion erratique des approvisionnements, distorsion de concurrence : ces problèmes nombreux et aigus entravent le bon fonctionnement du marché. La Commission européenne a décidé de réformer en profondeur les règles en vigueur pour rééquilibrer le marché : elle a proposé de démanteler le système de quotas de production qui régit l'offre et gèle toute concurrence nouvelle. La proposition a immédiatement suscité une levée de boucliers chez les producteurs de betterave et de sucre.

En France, le gouvernement a pris le parti des betteraviers et sucriers. Une décision à première vue logique car la France est le premier producteur européen de sucre de betterave. À première vue, seulement. Car cette décision est lourde de conséquences. Depuis plusieurs campagnes, le prix européen du sucre s'envole bien au-dessus des cours mondiaux. Cette situation pèse lourdement sur les marges de l'industrie agro-alimentaire, première consommatrice de sucre (confiserie, pâtisserie, chocolaterie, soda, confiture, glace...). Les PME, qui font la vitalité de nos régions, sont déjà lourdement impactées pendant que les groupes sucriers, en situation d'oligopole, consolident leurs marges et réinvestissent à l'étranger sans livrer bataille ni payer d'impôt (le statut de coopérative des principaux groupes français les en exonère).

À l'heure où le gouvernement a fait le choix de la compétitivité pour enrayer le déclin de l'industrie française, la décision apparaît pour le moins précipitée, pour ne pas dire incohérente. D'autant qu'il ne s'agit pas d'abandonner toutes les règles de marché mais simplement de les assouplir pour permettre à l'offre de répondre à la demande, bref au marché de fonctionner normalement. Alors pourquoi vouloir renforcer un acteur dominant et en bonne santé financière au risque d'affaiblir une industrie agro-alimentaire prise en tenaille entre les augmentations successives des matières premières et la pression de la grande distribution ?

L'intérêt économique exige mieux. La sauvegarde des savoir-faire traditionnels, si importants pour la richesse de nos territoires, l'impose également. Car le sucre ce n'est pas uniquement la betterave, c'est aussi des produits à valeur ajoutée comme les bêtises de Cambrai, les bergamotes de Nancy, le nougat de Montélimar, la crème de marrons de l'Ardèche, les violettes de Toulouse, les palets bretons, les biscuits roses de Reims... tout un patrimoine culinaire et culturel qui valorisé sera, demain, un levier pour la croissance économique et le développement social. Il en va aussi de la crédibilité de la France si attachée à défendre le bien fondé de la Politique agricole commune (PAC). Sécurité des approvisionnements et stabilité du marché ne sont-ils pas deux des principes fondateurs de la PAC ?

Il ne s'agit pas de « déshabiller Pierre pour habiller Paul », de favoriser l'industrie agro-alimentaire au détriment des producteurs de sucre mais de construire une réforme juste, juste parce qu'équitable économiquement, juste parce que créatrice de croissance, juste parce que prenant en compte toute la filière, consommateur y compris.

Voilà l'enjeu auquel est confronté le pouvoir politique.

Un débat tronqué

Le marché du sucre dans l'Union européenne est actuellement fortement régulé. Les premiers mécanismes réglementaires d'intervention (rassemblés au sein de l'Organisation commune du marché – OCM - sucre) ont été définis en 1967. Ils ont permis la création d'un marché intérieur unique et protégé, dans le but d'assurer un revenu équitable aux producteurs de betteraves sucrières et de stabiliser le marché. Ces règles ont certes évolué au fil des ans mais sans véritablement en assouplir la rigidité. Le régime actuel, fruit d'un compromis politique et mis en place par la réforme de 2006, doit se maintenir jusqu'au terme de la campagne de commercialisation 2014/2015, c'est-à-dire le 30 septembre 2015. Dans le cadre de la préparation de la réforme de la PAC pour l'après 2013, la Commission européenne a proposé, en octobre 2011, de modifier en profondeur les dispositions en vigueur sur le marché européen du sucre. Elle préconise notamment « la fin du système des quotas pour le sucre » à partir de la campagne 2015/2016 ¹.

Le système des quotas de production, attribué via chaque État-membre aux sociétés productrices de sucre, est un des piliers de l'encadrement actuel du marché européen. Fixée par l'Union européenne à un total de 13,3 millions de tonnes depuis 2010 et réparti entre 19 États membres, la quantité de sucre produite dans le cadre du quota est exclusivement destinée au marché intérieur du sucre alimentaire, c'est-à-dire le sucre de bouche directement commercialisé auprès des consommateurs (sucre cristallisé, semoule, poudre et morceaux) et le sucre utilisé par l'industrie agroalimentaire (confiserie, pâtisserie, confiture, glace, sodas...). La demande européenne en sucre alimentaire (plus de 16 millions de tonnes) excédant largement la production de sucre dit « du quota », l'industrie sucrière bénéficie ainsi d'un marché garanti et stable, protégé par l'instauration d'un prix plancher « de référence ».

1. « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement « OCM unique ») », Commission européenne, octobre 2011.

La proposition d'abandon des quotas, qui va de pair avec la fin du prix garanti d'achat des betteraves, a eu tôt fait de soulever l'opposition tant des planteurs que des industriels producteurs de sucre. La Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB), qui représente les 26 000 agriculteurs français actifs dans la culture betteravière, juge qu'il est « capital de maintenir les outils de régulation existants » pour « permettre à la filière de gagner en compétitivité et faire face à son principal concurrent qu'est le Brésil »². De fait, elle propose de « reconduire pour cinq campagnes » le régime actuel et ainsi être « d'ici 2020 en situation d'être compétitif sur le marché mondial »³. Cette question de la compétitivité des producteurs européens sur la scène internationale cristallise aujourd'hui le débat, ouvert par la proposition de la Commission européenne. Cette controverse, autour de laquelle d'ailleurs les experts agronomes et économiques ne s'accordent pas, limite malheureusement le débat à une opposition caricaturale et réductrice.

Vision caricaturale car l'abolition des quotas, recommandée par la Commission, ne signifie pas l'abandon de toutes les règles de marché. Les droits de douane très élevés, qui constituent un rempart aux exportations brésiliennes, ne disparaîtront pas du jour au lendemain. En outre, comme pour les autres matières premières agricoles, il est prévu la mise en place de nouveaux outils de gestion, notamment des « filets de sécurité » pour faire face à l'instabilité des marchés, la volatilité des prix et l'apparition d'éventuelles crises. « Des instruments spécifiques resteront nécessaires à l'expiration du régime des quotas afin d'assurer un juste équilibre » entre les entreprises sucrières et les producteurs de betteraves, précise également la Commission⁴.

Vision réductrice, également, car elle passe sous silence les difficultés croissantes générées par les dysfonctionnements du marché européen du sucre et empêche par là l'ouverture d'une véritable réflexion sur l'avenir de l'ensemble de la filière sucre en Europe, des planteurs de betteraves aux consommateurs en passant par l'industrie agro-alimentaire et les raffineurs de sucre de canne. Il n'est pas question de minimiser l'importance économique et stratégique de la filière betteravière en Europe mais de l'inscrire dans une réflexion plus large qui, dans le sens de l'intérêt général, prenne en compte le bilan coût-avantage d'une éventuelle réforme ou du maintien du *statu quo*.

2. « La filière betteravière de demain : nouvelle version du livre blanc de la CGB », Confédération générale des planteurs de betteraves, décembre 2012.

3. « OCM sucre : une proposition de la Commission pour le moins surprenante, incohérente et à courte vue », Communiqué de presse CGB, 7 septembre 2011.

4. « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement « OCM unique ») », Commission européenne, octobre 2011.

Il est d'ailleurs étonnant d'entendre le député européen Michel Dantin, auteur d'un rapport sur la réforme de l'Organisation commune des marchés agricoles européens, proposer la reconduction des quotas souhaitée par la filière betteravière au seul prétexte que les intérêts ou les craintes des uns et des autres sont inconciliables. « Sur cette question particulière du sucre, j'ai notamment pu constater combien les positions des différents acteurs de cette filière étaient frontalement opposées. Positions qu'ils n'ont jusqu'à maintenant pas su, ou pas voulu, rapprocher. Il sera néanmoins dans l'intérêt de tous, dans les semaines et les mois à venir, de sortir des oppositions stériles pour dessiner une solution qui devra nécessairement être largement endossée », déclare ainsi le député européen pour justifier sa position ⁵.

Or c'est bien là que le bât blesse. L'absence d'une réflexion d'envergure risque d'enfermer le nécessaire débat sur l'avenir de la filière sucre européenne dans la défense exclusive d'intérêts catégoriels contradictoires au mépris de l'intérêt général. Il est de la mission des pouvoirs publics et politiques de s'affranchir de cet écueil pour élaborer une solution efficace qui préserve, le mieux possible, l'intérêt économique de tous les acteurs et celui du citoyen européen.

5. « Présentation du rapport sur la réforme de l'Organisation commune des marchés unique en commission de l'agriculture et du développement rural du parlement européen », Michel Dantin, Bruxelles, 18 juin 2012.

Les mécomptes de la réforme de 2006

Il est nécessaire pour bien comprendre le débat actuel sur l'avenir de la filière sucrière en Europe de rappeler brièvement les circonstances, les attentes et les conséquences de la précédente réforme. Le régime actuel du marché du sucre européen a été mis en place en 2006, non sans mal et sous une pression grandissante. Jusqu'à cette date, le marché européen a bénéficié d'un encadrement fondé sur la protection de l'activité et des revenus des professions sucrière et agricole, à travers un régime classique alliant soutien des prix et maîtrise de l'offre. Ces instruments traditionnels de la PAC (production communautaire strictement encadrée par des quotas correspondant à la demande intérieure, protection du marché garantie par des droits de douane élevés, soutien aux exportations par des prix rémunérateurs à charge indirecte des consommateurs européens) ont permis un développement soutenu de la production européenne de sucre tout en garantissant l'approvisionnement régulier du marché intérieur. L'Europe est ainsi passée du statut d'importateur dans les années 1960 à celui au cours des années 1980 et 1990 de deuxième exportateur mondial, derrière le Brésil.

À l'aube des années 2000, les critiques tant en interne qu'en externe se multiplient pour contester le bienfondé et l'équité de ce régime. Au sein des instances européennes, le prix du sucre sur le marché intérieur est jugé excessif par rapport aux cours du marché mondial. «Selon la Cour des comptes européenne, les prix européens seraient ainsi trois fois supérieurs aux prix mondiaux. Il en résulterait un surcoût annuel pour les consommateurs européens estimé à 6,5 milliards d'euros»¹. Mais c'est surtout sur la scène internationale que ce cadre réglementaire, qui garantit un marché intérieur stable et réduit à son minimum la concurrence des importations, est le plus vivement attaqué. Selon l'Organisation mondiale du commerce (OMC) le régime européen entretient à la

1. «Proposition de résolution relative au marché européen du sucre», Rapport de Michel Souplet, fait au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, 3 avril 2001.

fois un protectionnisme vigoureux et une concurrence déloyale en contradiction avec les accords signés par l'Union européenne. En septembre 2004, le régime européen du sucre est condamné à l'OMC après une plainte du Brésil, de l'Australie et de la Thaïlande. Ce jugement est confirmé en appel, fin avril 2005.

Cette décision sonne le glas du régime du sucre européen dans sa forme d'alors. Pour se conformer aux engagements internationaux de l'Europe et s'adapter aux nouvelles exigences de la politique agricole commune, plus nettement orientée vers le marché, une nouvelle Organisation commune du marché du sucre voit le jour en 2006. Elle prévoit de diminuer drastiquement la production sous quota de près de 30%, de limiter les exportations subventionnées, de réduire le prix minimum d'achat de la betterave et le prix garanti de la tonne de sucre et pour y parvenir d'adapter et de restructurer, en conséquence, la filière betteravière. Cette réorganisation, financée en majeure partie indirectement par le consommateur, a une double visée. Elle prétend, d'une part, améliorer la productivité de la filière betteravière européenne pour la rendre compétitive sur la scène internationale en éliminant les capacités de production les moins rentables et, d'autre part, garantir un nouvel équilibre de marché au sein de l'Union européenne.

Les objectifs de ce nouveau régime de l'Organisation commune de marché sucre se veulent en adéquation avec les principes fondateurs de la PAC, définis en 1958 par le Traité de Rome et conservés identiques dans les traités successifs. À savoir : accroître la productivité agricole, assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs, garantir la sécurité des approvisionnements, stabiliser les marchés et assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Six ans après la mise en œuvre de cette nouvelle organisation, il est légitime et nécessaire de s'interroger : les objectifs fixés sont-ils atteints ? Les résultats sont-ils à la hauteur des attentes ? Deux points particuliers ont retenu notre attention :

1. L'objectif d'éliminer les capacités de production de sucre les moins rentables et d'accroître, de ce fait, la compétitivité de l'industrie européenne a été partiellement atteint. La réforme a certes « contribué à accélérer la fermeture des usines de capacité basse et moyenne »² et a conduit, entre 2006 et 2009, à la cessation d'activité de quelque 80 usines moyennant indemnisation. Mais l'abandon de quotas de production a également touché des « producteurs dont

2. « Évaluation des mesures de la politique agricole commune relatives au secteur du sucre », Agrosynergie, décembre 2011.

les usines étaient situées dans des régions jugées les plus concurrentielles par la Commission »³, tout en conservant « 15,9% de la production dans les zones présentant des coûts élevés ou très élevés »⁴. Surtout, la Cour des comptes européenne note que « la persistance des pesanteurs et des contraintes inhérentes au système actuel des quotas se traduit par une rigidité inopportune de la capacité de production et réduit la marge de manœuvre, tant des cultivateurs que des producteurs de sucre, quant à l'amélioration de l'efficacité ». Qui plus est, le système des quotas, garantie d'un marché communautaire captif pour l'industrie, n'incite pas les entreprises sucrières à améliorer leur productivité.

2. L'autre objectif de la réforme de 2006 était parallèlement de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer la stabilité du marché intérieur. Sur ce point, la réforme a échoué. Si dans les premières années le prix du sucre a baissé sur le marché intérieur, les dysfonctionnements se sont par la suite multipliés. Le nouveau cadre réglementaire a, en effet, rendu l'Europe structurellement dépendante des importations en raison d'une production « sous quota » plus faible que la demande. D'une situation pré-réforme de surproduction, l'Europe est devenue importatrice d'environ 15 à 20% de ses besoins. Des importations elles-mêmes réglementées et limitées (outre quelques contingents spécifiques, seuls les « Pays les moins avancés » et ceux de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique bénéficient du droit d'exporter sans droits de douane ni restrictions de volume). De ce fait, le marché européen est devenu, non seulement perméable à la volatilité du marché mondial mais, de plus, en raison de sa rigidité et de la complexité de ses mécanismes d'ajustement à la demande, il en amplifie durablement les mouvements à la hausse. Malgré de bonnes campagnes betteravières en Europe, le prix du sucre du quota a ainsi fortement progressé depuis l'été 2011 (environ 470€/t) pour s'élever à un niveau maximum de 720€/t début décembre 2012⁵. L'écart entre le prix du sucre européen du quota et celui du cours mondial a spectaculairement augmenté pour atteindre « même plus de 300€/t en juillet 2012 »⁶. Force est de constater que dans la situation actuelle, les outils de gestion *a posteriori*, dont disposent la Commission pour stabiliser le marché à un prix proche du prix de référence (404€/t), se sont révélés impuissants à corriger les tensions inflationnistes. Plus inquiétant, la sécurité des approvisionnements n'a pu être constamment garantie, puisque des situations de pénurie ponctuelles sont apparues

3. « La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs? », Rapport de la Cour des comptes européenne, 2010.

4. « Post-reform European Union sugar – prospects for the future », *Gain Report*, USDA, 21 décembre 2011.

5. « Sugar Price Reporting », Comité de gestion de la Commission européenne de l'organisation commune des marchés agricoles, 6 décembre 2012.

6. « Note de conjoncture - Analyse économique de la filière Sucre », FranceAgriMer, septembre 2012.

sur le marché européen à plusieurs reprises. Au regard de ces évolutions récentes, on ne peut que constater amèrement que le système actuel des quotas et les outils de gestion du marché qui y sont liés (importations exceptionnelles, mise sur le marché de sucre destiné à l'exportation) aggravent les difficultés d'approvisionnement et ne permettent pas de répondre avec efficacité à plusieurs des objectifs majeurs de la PAC (sécurité des approvisionnements et stabilité du marché).

Imposée pour adapter l'outil européen de production aux nouveaux accords sur le commerce international, la réforme de 2006 a certes permis d'améliorer la compétitivité globale de la filière sucrière européenne et de faire baisser les prix dans un premier temps mais elle a, dans un second temps, engendré des effets secondaires imprévus et antagonistes avec la politique agricole commune. Malgré ses bonnes intentions, elle a, du fait de la rigidité du système de quotas de production mis en place, déstabilisé profondément le marché et créé des risques de pénurie, inexistant auparavant. De ce fait, si elle pu se révéler un outil efficace dans une période transitoire pour accompagner l'adaptation de l'appareil productif, elle ne peut en l'état actuel satisfaire aux exigences de la PAC, telles qu'elles sont définies dans les traités européens.

Les nouveaux déséquilibres de la chaîne du sucre

La réforme de 2006 a eu également des conséquences en chaîne majeures sur toute la chaîne du sucre européenne. L'objectif affiché de restructurer l'outil industriel de production sucrière pour le rendre plus compétitif sur la scène internationale a directement entraîné le départ du marché de quelque 140 000 agriculteurs producteurs (45% du total) et la fermeture de quelque 80 usines de transformation. La volonté de privilégier le maintien de l'activité sucrière dans les régions affichant les plus forts rendements a précipité l'abandon par cinq États membres de l'ensemble de leur capacité de production quand six autres ont perdu plus de 40% de leur capacité. Cette restructuration, accompagnée rappelons-le par des mesures financières de soutien, a dessiné un nouveau paysage, caractérisé par une concentration accrue tant géographique que capitalistique de l'outil industriel.

Au niveau géographique, la France et l'Allemagne qui dominaient déjà le marché intérieur ont consolidé leurs positions. Elles contrôlent désormais respectivement 26% et 21,5% des quotas de production de sucre, contre 22% et 19,5% avant la réforme. Sur le plan industriel, le même mouvement est observable. L'effet de la restructuration a non seulement poussé certains acteurs hors du marché mais elle a également accéléré la consolidation en favorisant les opérations de rachat et de fusion. « À la suite de la réforme, la production s'est encore concentrée davantage, à tel point que 75% de la production intérieure de l'Union européenne se trouve à présent entre les mains de seulement six groupes industriels », notait en 2010 la Cour des comptes européenne ¹. Un mouvement qui s'est encore accentué au cours des deux dernières années. En France, la concentration est particulièrement frappante puisque, après la prise

1. « La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs? », Rapport de la Cour des comptes européenne, 2010.

de contrôle en 2012 du Groupe Vermandoise par Cristal Union, trois acteurs (Tereos, Cristal Union et Saint Louis, filiale du groupe allemand et numéro un européen Südzucker) détiennent près de 95% des quotas de production nationaux ².

Ce nouvel «équilibre» s'apparente, sans équivoque, à une situation d'oligopole, consolidé par les freins réglementaires communautaires à la concurrence. En effet, comme le fait remarquer à juste titre l'Autorité de la concurrence, «l'offre de sucre sur le marché européen est doublement contrainte par le système des quotas qui constitue une barrière à l'entrée et à l'expansion sur ce marché et maintient la production en dessous de la demande, et par la forte augmentation des cours mondiaux depuis 2009-2010 qui a détourné les flux d'importation en provenance des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) et PMA (Pays les moins avancés)» ³.

Les tensions structurelles, créées par le nouveau cadre réglementaire de 2006 sur le marché intérieur, donnent une grande liberté aux producteurs de sucre européens pour fixer leur prix et leur confèrent ce qu'il est convenu d'appeler une «rente de situation». Ce qualificatif n'est pas excessif mais bel et bien approprié car, comme le pointe à nouveau l'Autorité de la concurrence, «la demande émanant des industriels de l'agro-alimentaire semble faiblement élastique aux prix» et leur marge de manœuvre pour s'approvisionner sur le marché mondial quasi-inexistante (hors le volume réduit en provenance des pays ACP et PMA et les quelques contingents tarifaires accordés, les droits d'importations vers l'Union européenne fixés à 419€/t sont suffisamment prohibitifs pour annihiler toute velléité de transaction). De ce fait, les industriels de l'agro-alimentaire ne sont «pas en mesure d'exercer leur pouvoir de négociation» et sont «contraints d'accepter les augmentations de prix» ⁴.

Si la réforme de 2006 a été initialement lourde pour l'industrie sucrière (selon le Comité européen des fabricants de sucre, la perte de chiffre d'affaires a été de 3 à 4 milliards d'euros par an en raison de la réduction initiale du prix du sucre et de la diminution des quotas), elle lui confère aujourd'hui une position dominante sur le marché intérieur européen du simple fait du déséquilibre structurel entre l'offre et la demande, dont elle tire largement profit. Les résultats financiers publiés des derniers exercices l'attestent. À

2. «Panorama des IAA 2012 – Fabrication de sucre», ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

3. «Décision n°12-DCC-06 du 20 janvier 2012 relative à l'acquisition du groupe Vermandoise par la société coopérative Cristal Union», Autorité de la concurrence.

4. *Ibid.*

titre d'illustration, la marge opérationnelle de la division betterave du leader français du marché Tereos s'est élevée à 20,7% pour l'exercice 2010/11 ⁵. Une hausse semblable à celle des autres acteurs européens du secteur qui, selon le *Financial Times*, «accumulent les profits» ⁶.

A *contrario*, l'industrie agro-alimentaire de transformation (confiserie, pâtisserie, confiture, glace, sodas...) dont l'achat de matières premières représente de 50 à 80% du prix de revient sortie d'usine, est confrontée de plein fouet à la hausse du prix du sucre, qui s'ajoute pour certaines entreprises à celles des céréales, du cacao, de l'huile de tournesol et plus récemment des œufs pour certains. Pour les PME et les entreprises de taille intermédiaire dont les marges et la trésorerie sont fragiles, le coup est rude. «Avant les œufs, nous avons déjà subi une augmentation de près de 40% du coût de nos matières premières en deux ans», faisait remarquer récemment le directeur de la Biscuiterie Jeannette (39 salariés) à Caen qui a été placée en liquidation judiciaire en décembre 2011 ⁷. Un exemple parmi d'autres qui met en exergue les difficultés des industriels de l'agro-alimentaire, confrontés à une hausse générale des matières premières, à des risques grandissants sur la sécurité des approvisionnements et à l'impossibilité de répercuter la flambée des prix dans les rayons.

Des contraintes, forcément plus aigües pour les PME qui représentent 90% des entreprises de l'agro-alimentaire et qui n'ont pas la possibilité de délocaliser leur production, comme le rappelle le sénateur du Bas-Rhin, Francis Grignon : «De nombreuses entreprises alimentaires sont ainsi confrontées à une double difficulté : celle de devoir payer leurs fournisseurs à la livraison de la matière première alors que leurs clients les paient, au mieux, à 30 ou 60 jours, et ce, sans avoir pu répercuter la hausse de leur matière première principale. (...). À force de ne pas prendre en compte les problèmes de marge des industriels, il pourrait y avoir des suppressions d'emplois à la suite des redressements judiciaires qui risquent d'intervenir dans les PME du secteur alimentaire» ⁸.

Si la hausse du sucre et les problèmes de gestion des approvisionnements y afférant ne peuvent-être tenus pour seuls responsables des difficultés de l'industrie agro-alimentaire, ils constituent à l'évidence un handicap supplémentaire dans un contexte déjà difficile.

5. «Tereos, rapport annuel 2011».

6. «Sweet future for beet sugar refiners», Emiko Terazono, *The Financial Times*, 14 novembre 2012.

7. «La flambée du prix des œufs pénalise l'agroalimentaire», Keren Lentschner, *Le Figaro*, 22 mai 2012.

8. «Question écrite», *Journal officiel*, Sénat, 1er novembre 2012.

Les incohérences de la position française

En octobre 2012, les ministres français et allemand de l'Agriculture se sont accordés sur «la nécessité de prolonger les quotas sucriers jusqu'en 2020»¹. Une position de soutien à la filière sucrière (agriculteurs et industriels) *a priori* logique car les deux pays sont à la fois les deux principaux producteurs de sucre de betterave européens (ils représentent 53% de la production communautaire) et les deux plus gros exportateurs (essentiellement à destination des pays de l'Union européenne). À l'échelle européenne, une ligne de fracture se dessine d'ailleurs entre les pays producteurs et ceux qui ont renoncé, à l'occasion de la réforme de 2006, à leurs quotas de production. Comme le note le ministre français de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Stéphane Le Foll, les Italiens, notamment, ont une vue différente : «Je crois qu'ils mangent du sucre aussi, mais ils n'en produisent pas beaucoup donc ils ne sont pas directement intéressés par la prolongation de ce qu'on appelle l'OCM sucre jusqu'en 2020»².

Nous sommes cependant en droit de nous demander si la position française, au-delà de la défense des intérêts catégoriels de la filière sucrière, est justifiée au sens du soutien à l'activité économique du pays et en cohérence avec la politique gouvernementale. Il va de soi que la filière sucrière française est créatrice de richesse pour l'économie. Elle affiche un solde commercial positif (+ 773 millions d'euros en 2011) et emploie environ 35 000 personnes³, dont 26 000 agriculteurs-planteurs, pour lesquels la betterave ne représente pas «même dans

1. «Accord Franco-Allemand sur le maintien du budget de la PAC», Communiqué de presse conjoint à l'occasion de la rencontre entre Mme Aigner et M. Le Foll, 9 octobre 2012.

2. «Accord entre Rome, Paris et Madrid sur le budget de la PAC», Sybille de La Hamaide, *Reuters*, 16 octobre 2012.

3. «Panorama des IAA 2012 –Fabrication de sucre», ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

les exploitations les plus spécialisées, plus du tiers de la surface cultivée»⁴, et 2 200 saisonniers pendant la durée de la campagne (les 25 sucreries, installées dans le nord de la France, ne tournent environ que trois à quatre mois maximum dans l'année).

S'il n'est pas question de remettre en cause le caractère stratégique de l'activité sucrière, il convient aussi de rappeler que l'industrie agro-alimentaire qui consomme 80% du sucre alimentaire du quota pèse d'un poids plus lourd dans l'économie française. Elle compte principalement les 21 200 salariés du secteur de la chocolaterie et de la confiserie, les 12 200 de celui de la biscuiterie et de la pâtisserie, les près de 4 000 de celui de la fabrication de glaces et de sorbets, les 6 500 de celui des sodas et sirops, une grande partie des 7 200 de celui des fruits transformés (confiture, compote) sans oublier ceux des secteurs des céréales pour le petit-déjeuner, des spiritueux, des yaourts et desserts lactés⁵. Cette disparité de taille se traduit également dans les investissements annuels en R&D : 3,1 millions d'euros pour l'industrie sucrière contre 38,5 millions pour les industries agro-alimentaires utilisatrices de sucre⁶.

L'importance locale de l'industrie sucrière dans de nombreuses aires rurales ne doit pas non plus faire oublier le patrimoine économique et culturel et le levier de développement que constitue l'industrie agro-alimentaire pour de nombreuses régions. La diversité des terroirs et des savoir-faire traditionnels est en effet une des richesses reconnues de ce secteur d'activité. Si on a pour coutume de dire que la France est le pays des fromages, elle est aussi celui de la confiserie, dont on dénombre 600 spécialités régionales souvent produites par quelques PME indépendantes ou des structures artisanales. Cambrai a ses bêtises, Aix-en-Provence ses calissons, Toulouse ses violettes, Montélimar ses nougats et Nancy ses bergamotes, protégées depuis 1996 par l'appellation européenne IGP (Indication géographique protégée).

On pourrait également citer l'importance de la biscuiterie pour le tissu économique breton, où une cinquantaine d'entreprises emploient plus de 5 000 personnes ; ou celle dans l'économie lotoise de l'entreprise familiale Andros, leader européen de la production de confiture et de compote, qui emploie localement

4. «Évaluation des mesures de la politique agricole commune relatives au secteur du sucre», Agrosynergie, décembre 2011.

5. «Panorama des IAA 2012», ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

6. «Le crédit d'impôt recherche dans le domaine des industries agroalimentaires », ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, 2009.

1 230 salariés ⁷. Non seulement, l'agro-alimentaire, dans toute sa diversité, contribue activement à la dynamique économique et sociale des territoires mais elle en renforce aussi leur rayonnement et leur image. Une entreprise comme la Confiserie des Hautes Vosges dans la commune de Plainfaing (1 860 habitants), fabricant des fameux bonbons des Vosges à l'essence de bourgeon de sapins, accueille chaque année 180 000 visiteurs et est ainsi devenue le deuxième site le plus visité du département.

Il ne s'agit pas d'opposer l'industrie sucrière à l'industrie agro-alimentaire même si, aujourd'hui, la première milite pour le maintien du système de quotas de production de sucre quand la seconde soutient son abandon. L'une comme l'autre sont essentielles au tissu économique national. Et si leurs confédérations professionnelles respectives sont dans leur rôle quand elles défendent les intérêts de leurs adhérents, il est de celui du pouvoir politique, de son autorité et de sa compétence, d'évaluer la pertinence des arguments avancés au regard de l'intérêt général. L'efficacité et la pertinence de son action en dépendent.

À cette aune, la position française est pour le moins surprenante et précipitée. Est-il raisonnable de vouloir maintenir un système qui a fait la preuve de son inefficacité en créant une pression inflationniste et des distorsions de concurrence ? Est-il cohérent de vouloir renforcer un acteur dominant – précisons dominant non en termes de salariés ou de valeur ajoutée mais de rapport de force sur le marché du sucre – au risque d'affaiblir une industrie agro-alimentaire, et tout particulièrement le tissu des nombreux PME et sous-traitants, déjà fragilisée par les augmentations des cours des matières premières et la pression de la grande distribution ?

Qui plus est, la position du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt est antinomique avec la politique générale du gouvernement. Elle est en contradiction avec l'attachement proclamé à la PAC, dont le système des quotas bafoue plusieurs principes fondateurs. Elle est en contradiction avec la volonté politique de renforcer la compétitivité des entreprises et d'enrayer le repli de l'industrie française. Elle est en contradiction avec la ligne fixée par le président de la République qui souhaite « produire davantage et mieux en France » et « réduire les coûts de production de nos secteurs exposés à la concurrence internationale »⁸. Elle est en contradiction avec la détermination du ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, lui-même, à « soutenir l'internationalisation des entreprises agro-alimentaires »⁹ car comment encourager « les PME et entreprises

7. « Panorama de l'économie lotoise », CCI du Lot, septembre 2012.

8. « Ouverture de la conférence de presse du président de la République », 13 novembre 2012.

9. « L'agroalimentaire, une filière prioritaire à l'export », communiqué de presse, ministères du Commerce extérieur et de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 23 octobre 2012.

de taille intermédiaire à s'engager davantage à l'export » si on affaiblit par ailleurs leur compétitivité. Autant dire que cela revient à reprendre d'une main ce qu'on a donné de l'autre. Elle est enfin en contradiction avec la défense du pouvoir d'achat des consommateurs.

La position française pose d'autant plus de questions qu'elle ne s'appuie sur aucune étude d'impact. En l'absence de justifications économiques établies, elle ne peut s'apparenter qu'à un blanc-seing donné au lobby betteravier, qui agite comme un chiffon rouge la perspective d'un afflux de sucre brésilien à bas prix sur le marché européen. Un argument déjà utilisé en son temps pour s'opposer à la réforme de 2006 (« Une réforme qui profitera surtout au Brésil et bien peu aux pays en développement »¹⁰) et dont l'histoire récente a démontré qu'il n'en était rien – les importations en Europe de sucre raffiné brésilien étant limitées par un contingent en volume.

10. « Analyse de la CGB sur la réforme du Règlement Sucre qui a été finalement décidée », Rapport annuel 2007 (chapitre 6), Confédération générale des planteurs de betteraves.

Les vraies questions d'une réforme juste

L'avenir de la filière du sucre en Europe, et plus particulièrement en France, mérite un vrai débat à la hauteur des enjeux que porte cette question. Un débat qui prenne en compte le bilan coût/avantage tant du maintien du système des quotas que des divers scénarios de substitution envisageables pour rééquilibrer la balance offre/demande (abandon simple ou augmentation du quota et des importations pour résoudre les problèmes d'approvisionnement et créer de la concurrence ou création d'un quota d'importation libre de droits de douane pour les pays hors ACP/PMA). Un débat qui puisse ouvrir la porte à une réforme équitable et acceptée. En l'absence d'étude indépendante sérieuse menée sur ce sujet, nous nous contenterons d'ouvrir des pistes de réflexions et de battre en brèche quelques idées reçues.

LES QUOTAS PROTÈGENT-ILS LA PRODUCTION EUROPÉENNE DE SUCRE ?

Si les quotas garantissent aux producteurs de sucre de betterave européens un marché intérieur de 13,3 millions de tonnes, ils limitent également leur capacité de vente sur le marché mondial. En raison de la régulation du marché européen, les exportations de sucre dites « hors quota » sont régies par des règles strictes. Elles ne peuvent dépasser le plafond de 1,4 million de tonnes, fixé par l'Organisation mondiale du commerce. Or le marché mondial devrait continuer à croître porté par la consommation « qui est appelée à progresser de 2,2% par an » au cours de la prochaine décennie ¹. La capacité de la filière sucrière européenne à exporter dépendra évidemment des cours mondiaux qui « devraient se maintenir jusqu'en 2020/21 à un niveau élevé et supérieur à ceux de la précédente décennie » ². La filière française qui possède un des plus hauts rendements sucre/hectare de

1. « Perspective agricoles de l'OCDE et de la FAO 2011-2020 », OCDE/FAO, 2011.

2. *Ibid.*

betteraves dans l'Union européenne, en augmentation moyenne de 2% par an, a certainement une carte à jouer pour augmenter sa production et sa part de marché à l'export.

L'INDUSTRIE EUROPÉENNE SOUFFRE-T-ELLE D'UN DÉFICIT DE COMPÉTITIVITÉ ?

«En 2000, les coûts de production du sucre de betterave étaient deux fois supérieurs à ceux du sucre de canne au Brésil, pays le plus compétitif au monde. Cet écart est réduit à seulement 30% du fait des progrès des rendements de la betterave et de la forte hausse des coûts de production du Brésil», estime le directeur général de l'Institut technique de la betterave ^{3 4}. Il n'en demeure pas moins que cet écart de productivité est à considérer avec prudence et varie fortement d'une année sur l'autre en fonction des conditions climatiques, du cours du real et du coût du travail. Ainsi si l'on regarde les marges opérationnelles dégagées par les divisions betteraves (France et République Tchèque) et canne à sucre (Brésil, Réunion et Mozambique) de Tereos en 2011, elles sont identiques ⁵.

LA PRODUCTION BRÉSILIENNE MENACE-T-ELLE L'INDUSTRIE EUROPÉENNE ?

S'il est vrai que le Brésil devrait «consolider sa position de premier exportateur et assurer 55% des échanges mondiaux» ⁶ d'ici 2020, les exportations brésiliennes en Europe sont aujourd'hui contenues par des droits de douane très élevés. Par ailleurs, il convient de prendre en compte les liens croissants, et trop souvent négligés, des entreprises européennes avec le Brésil. Par exemple, le numéro un français de l'industrie sucrière, Tereos a investi dans la production de canne à sucre au Brésil depuis le début des années 2000, activité qui bénéficie de sa part «d'une démarche de transfert de savoir-faire agricole et industriel» et d'un plan d'investissement de 330 millions d'euros sur cinq ans ⁷. Le groupe réalise aujourd'hui 945 millions

3. «Culture betteravière et environnement», Marc Richard-Molard, séance de l'Académie d'agriculture du 4 avril 2012.

4. À noter que sucre blanc et sucre roux sont (parfois) considérés par certains professionnels comme des produits différents.

5. «Tereos, rapport annuel 2011».

6. *Ibid.*

7. «Tereos, rapport annuel 2011».

d'euros de chiffre d'affaires dans la canne à sucre au Brésil et au Mozambique, contre 1,6 milliard d'euros dans la betterave en Europe.

LES GROUPES SUCRIERS SONT-ILS ENCORE DES COOPÉRATIVES AGRICOLES ?

En vertu de leur statut de coopérative agricole, les deux premiers groupes sucriers français (Tereos et Cristal Union) ne versent pas d'impôt sur les bénéfices générés par la vente de sucre de betterave produit en France. Pour autant, leur stratégie ressemble de plus en plus à celle des multinationales de l'agro-alimentaire, privilégiant la diversification tous horizons à travers la création de filiales pour accroître leurs revenus et leur rentabilité. Tereos a ainsi investi dans la canne à sucre au Brésil et au Mozambique et Cristal Union dans l'exploitation en Amérique du Sud de plusieurs centaines d'hectares de Stévia. Quelle est la logique entre la défense des intérêts des planteurs de betteraves français membres de la coopérative et l'investissement dans des filières concurrentielles ? Gagner sur les deux tableaux : Tereos a ainsi versé à ses membres, au titre de l'exercice 2011, 99 millions d'euros (en complément et supplément de prix sur l'achat de betteraves grâce au prix élevé du sucre européen et en dividendes perçus sur les bénéfices des sociétés étrangères).

L'INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRE FRANÇAISE EST-ELLE SI FLORISSANTE ?

Selon les ministères du Commerce extérieur et de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, « la filière agro-alimentaire représente le deuxième excédent commercial de la France avec 12 milliards d'euros en 2011 et une hausse des ventes de 14% en un an. Ces résultats exceptionnels cachent cependant des réalités contrastées et la concurrence internationale est de plus en plus forte »⁸. De fait, les excédents commerciaux des filières viticole et laitière masquent la « forêt » des soldes négatifs des autres filières. La France se repose sur les richesses de son patrimoine mais souffre à accompagner le développement de ses PME et à attirer les multinationales du secteur. La hausse du prix du sucre et les difficultés récurrentes d'approvisionnement ne font certainement pas pencher la balance du bon côté.

8. « L'agroalimentaire, une filière prioritaire à l'export », communiqué de presse, ministères du Commerce extérieur et de l'Agriculture, 23 octobre 2012.

En essayant de bousculer quelques idées reçues et couramment énoncées, nous avons essayé d'ouvrir le champ du débat. Sa conclusion ne pourra venir que de l'élaboration d'une solution profitable à l'économie française dans son ensemble et non au maintien d'un système dirigiste et inéquitable, qui ne donne pas à notre industrie les moyens dont elle a besoin pour renforcer sa compétitivité.

Redessiner un avenir pour le marché

Toute réforme du marché européen du sucre doit être guidée par la volonté de corriger les dérives actuellement constatées (envolée des prix, menaces sur la sécurité des approvisionnements) et qui n'avaient pas été anticipées lors de la précédente réforme de 2006.

Le caractère structurellement déficitaire du marché européen, en raison d'une offre limitée par les quotas de production intérieure et les barrières douanières à l'importation, est le nœud du problème. Il handicape toute la filière agro-alimentaire utilisatrice de sucre en entretenant la pression inflationniste et freine ses projets de développement en faisant planer en permanence la menace de pénurie sur la gestion de ses approvisionnements. Les mesures qui seront adoptées doivent avoir pour objectif de remédier à ces dysfonctionnements qui pénalisent lourdement l'économie et le consommateur européens.

Il est utile de rappeler que la suppression des quotas de production, soutenue par la Commission européenne et par un certain nombre de pays membres, n'équivaut pas à une libéralisation totale du marché. Elle doit être accompagnée de mesures qui préservent les intérêts de l'industrie sucrière et des agriculteurs par l'instauration notamment de « filets de sécurité » pour faire face à l'instabilité des marchés, la volatilité des prix et l'apparition d'éventuelles crises. Le débat gagnerait à être déplacé vers la définition de ces mesures plutôt qu'à se focaliser sur le maintien d'un système de quota, dont les déséquilibres économiques qu'il engendre sur le marché intérieur en condamnent le bienfondé.

Une étude indépendante sur l'ensemble de la filière agro-alimentaire (et non sur la seule industrie sucrière) doit être menée pour appréhender les conséquences de la suppression des quotas sur l'économie européenne et pouvoir mettre en place les mesures d'accompagnement appropriées. En l'absence d'évaluation objective, le seul argument de la compétitivité de l'industrie sucrière, avancé sans justification, ne peut servir à légitimer le *statu quo*. La compétitivité de l'industrie sucrière gagnerait certainement plus à une redéfinition du régime

européen des importations-exportations qui encouragerait à gagner des parts de marché sur les marchés mondiaux que dans la sauvegarde d'un marché intérieur captif qui ne soutient pas la recherche de gains de productivité.

Sans attendre la fin du système de quota, le fonctionnement des mécanismes européens de régulation de l'offre et de la demande pour stabiliser le marché doit être revu. Les décisions quant à l'ouverture de contingents d'exportations libre de douane ou à la requalification de sucre de quota pour augmenter l'offre disponible, en cas d'insuffisance, sont aujourd'hui prises par le Comité de gestion de l'organisation commune des marchés agricoles, sur proposition de la Commission européenne. Cette organisation ajoute à l'incertitude qui pèse sur le marché européen du sucre et favorise les tensions inflationnistes. D'une part, la lenteur du processus de décision empêche d'intervenir *a priori* pour corriger les dérives du marché. D'autre part, la composition du Comité lui-même, au sein duquel siègent les représentants des gouvernements des pays membres, fait courir le risque de soumettre chacune de ses décisions à des arbitrages politiques sans mesure avec leur portée technique. En raison de cette double pesanteur, le marché européen du sucre est plongé dans un environnement instable et imprévisible, propice au déploiement de politiques spéculatrices qui ne font qu'aggraver les déséquilibres constatés.

Rompre ce cercle vicieux ne demande pas de grande réforme mais la mise en place d'un système automatique de l'évaluation de l'offre et de la demande, en fonction de critères factuels de marché liés à l'évolution des prix et des stocks, qui évite les dysfonctionnements créés par un marché déficitaire.

Le système du quota a encouragé dans les premières années l'amélioration de la compétitivité de la filière sucrière européenne. Il est aujourd'hui à bout de souffle. L'Europe gagnerait à lui substituer une autre organisation plus juste et plus vertueuse économiquement. L'avenir de l'ensemble de la filière du sucre en Europe en dépend.

Table des matières

Un débat tronqué	7
Les mécomptes de la réforme de 2006	11
Les nouveaux déséquilibres de la chaîne du sucre	15
Les incohérences de la position française	19
Les vraies questions d'une réforme juste	23
Redessiner un avenir pour le marché	27

Institut Choiseul
16, rue du Pont Neuf
75001 Paris
www.choiseul.info
© 2013. Tous droits réservés.

ISBN : 979-10-91525-03-9
Imprimé en France
Imprimerie DUPLI-PRINT, 2 rue Descartes, ZI Sezac, 95330 Domont
Dépôt légal : février 2013

L'Institut Choiseul, un think tank au coeur des grands enjeux économiques, politiques et stratégiques internationaux.

L'Institut Choiseul est un centre de recherche indépendant, non partisan et à but non lucratif.

L'ambition de l'Institut Choiseul est de créer des espaces de dialogue au carrefour du monde politique et institutionnel, du monde de l'économie et de celui des idées, et de fertiliser les débats sur les problématiques internationales et stratégiques.

Partenaire des pouvoirs publics et des entreprises françaises, l'Institut Choiseul nourrit en continu les décisions des acteurs politiques et économiques, pour orienter l'action et pour contribuer au rayonnement de la France sur la scène internationale.

Institut Choiseul
16, rue du Pont Neuf
75001 Paris - France
Tél. : 33 (0) 1 53 34 09 93
contact@choiseul.info

5€

