
Brexit : quel nouvel équilibre pour l'Union à 27 ?

Le Royaume-Uni quittera l'Union européenne le 1er janvier prochain. Cette note vise à tenter d'en dégager les effets sur les équilibres européens, et tout particulièrement français.

1. Préambule : équilibre sucrier britannique, échanges entre l'UE-27 et le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni consomme 2 Mt de sucre et produit autour d'1 Mt de sucre de betterave. Il importe donc :

- 0,5 Mt de sucre blanc principalement en provenance de l'UE-27 et très majoritairement de France.
- 0,5 Mt de sucre brut, raffiné chez Tate & Lyle (capacité de 1,2 Mt), principalement en provenance d'anciennes colonies du Commonwealth.

Par ailleurs, le Royaume-Uni importe de l'UE-27 autour de 450.000 t de sucre sous forme de produits sucrés, dont environ 90.000 t depuis la France.

Enfin, le Royaume-Uni importe de l'UE-27 environ 5 Mhl de bioéthanol, dont 2 Mhl en provenance de France. L'UE-27 étant importatrice nette de bioéthanol, et son marché étant en progression, on ne prendra pas en compte, ici, l'impact du Brexit sur la filière sucrière en ce qui concerne le bioéthanol (hors effet plaque tournante, ou effet de swap éventuel).

2. Impact probable du Brexit sur les flux de sucre et de produits sucrés : scénarios retenus

2.1 Cas du sucre

- Hypothèse sans accord

Sans accord entre l'UE-27 et le Royaume-Uni, il n'y aurait pas de tarif préférentiel pour l'entrée sur le territoire britannique de produits de l'UE-27 par rapport à un équivalent hors UE-27 (c'est-à-dire, en l'état actuel des dispositions britanniques, de 350 £/t en ce qui concerne le sucre).

Dans ce cas, le bilan britannique sucrier devrait s'équilibrer avec du sucre brut raffiné localement, dont l'entrée sur le territoire britannique sera facilité par :

- un nouveau contingent de 260.000 t Erga omnes à droit nul,

- la provenance ACP/PMA, qui est maintenue (300.000 t jusqu'à présent provenant essentiellement de filières presque intégrées par Tate & Lyle : Belize, Fiji, Guyana notamment),
- l'allocation britannique des quotas CXL (70.000 t à droit réduit ou nul).

Mais le Royaume-Uni devrait également étendre les Accords de Libre Echanges (ALE) existants entre pays-tiers et UE-28 à son territoire (sans données fiables sur ce point) et conclure, par ailleurs, de nouveaux ALE (objectif prioritaire, selon le Royaume-Uni).

Décembre 2020

Il en ressort donc que, sans même prendre en compte les extensions des ALE existant ou de nouveaux ALE, la quantité de sucre nécessaire pour équilibrer le bilan ne dépasse pas 400.000 t. Cette quantité devrait être facilement remplie par les ALE ou, si ce n'est pas suffisant, par les planteurs britanniques du fait de l'enchérissement des prix domestiques engendrée par une situation importatrice nette.

- Hypothèse avec accord

Dans le cas d'un accord entre l'UE-27 et le Royaume-Uni qui inclurait un tarif préférentiel pour le sucre de l'UE-27, le potentiel de flux sera amoindri par le nouveau contingent de 260.000 t (Erga omnes, droit nul) que les Britanniques ont octroyé. Par rapport à l'historique, reste donc un volume disponible pour le sucre européen de 0,24 Mt au maximum. Mais ce volume ne semble disponible qu'à deux conditions :

- D'une part, uniquement dans l'hypothèse de l'absence de nouveaux accords bilatéraux tissés entre le Royaume-Uni et d'autres pays tiers, ce qui est peu probable à moyens termes.

- Et enfin, uniquement lorsque les prix britanniques seront déprimés – sinon, les planteurs britanniques se chargeront d'approvisionner British Sugar pour couvrir les volumes nécessaires.

- Conclusion

Dans une nouvelle situation d'équilibre post-Brexit, les besoins en sucre communautaires deviennent quasiment nuls pour les Britanniques, et leur compétitivité face aux importations apparaît :

- soit nulle (en l'absence d'accord, du fait des droits additionnels),
- soit, avec un accord, uniquement possible lorsque les planteurs britanniques ne verraient pas d'intérêt économique à le faire – ce qui signifie donc à un prix tel que ce débouché communautaire serait sans grand intérêt pour le continent (débouché de dégagement).

2.1 Cas des produits sucrés

En ce qui concerne le sucre contenu dans les produits sucrés (plus de 300 produits concernés), la situation est plus délicate à analyser. Les produits sont variés, parfois sous marque, et à plus forte valeur ajoutée.

On retiendra donc deux scénarios simplistes : un arrêt des flux en absence d'accord ou une poursuite des flux en cas d'accord. En réalité, la situation devrait se situer entre ces deux extrêmes.

3. Nouveaux équilibres européens pour atteindre la parité à l'import

3.1 Débouchés du sucre européen (en dehors des marchés de dégagement)

En ce qui concerne le sucre contenu dans les produits sucrés en dehors des marchés de dégagement (exportation de sucre sur pays-tiers), on retiendra les niveaux de consommation suivants :

- Le sucre consommé à des fins alimentaires est estimé par la Commission Européenne, autour de 15,5 Mt, avec un potentiel baissier au cours des prochaines années. Sur cette

Décembre 2020

quantité, 2 Mt sont consommés au Royaume-Uni.

- Le sucre à usage industriel est estimé à 0,8 Mt. On partira du principe qu'il l'est exclusivement sur l'UE-27 et ne correspond plus à un marché de dégagement depuis la fin des quotas.
- Le potentiel d'utilisation de sucre à des fins d'alcool et bioéthanol, hors jus-vert, est de 900.000 t (situation 2017-2018) pour l'UE-28, et se fait sur le territoire de l'UE-27.
- Par ailleurs, on a vu (campagne 2019-2020) que, même en situation déficitaire, l'UE-28 exporte autour de 0,8 Mt, sur des territoires proches ou à tarif préférentiel (Suisse, Norvège,

etc.) que l'on ne peut pas non plus considérer comme des marchés de dégagement. Ce chiffre est supposé identique dans un contexte « UE-27 ».

- Enfin et a priori sans effet conjoncturel, l'UE-28 exporte jusqu'à présent 1,65 Mt de sucre sur pays-tiers à travers les produits transformés. L'UE-27 en exporterait 2,1 Mt sur pays-tiers (Royaume-Uni inclus) en scénario optimiste et 1,65 Mt en scénario pessimiste (absence d'accès au marché britannique pour les produits transformés).

De manière synthétique :

		UE-28 (= UE-27 sans Brexit)	UE 27	
			scénario optimiste sur les produits transformés	scénario pessimistesur les produits transformés
Sucre alimentaire	Mt	15,50	13,5	13,5
Sucre industriel	Mt	0,80	0,80	0,80
Potentiel alcool et Bioéthanol - hors jus-vert	Mt	0,90	0,90	0,90
Export sur destinations Favorables	Mt	0,80	0,80	0,80
Utilisation de sucre dans produits transformés Exportés	Mt	1,65	2,10	1,65
Total	Mt	19,65	18,10	17,65

Tableau 1 : Scenarii prospectifs d'analyse UE

Avant la contrainte de trouver des dégagements (et hors sucre transformé dans les jus-vert), L'UE-28 peut donc utiliser 19,65 Mt de sucre. Un chiffre

qui passe à [17,65-18,10] Mt sur un périmètre UE-27, selon la faculté, pour les produits transformés, d'avoir accès au marché britannique : on retiendra une moyenne à 17,87 Mt (soit - 1,78 Mt).

Décembre 2020

3.3. Débouchés du sucre français (en dehors des marchés de dégageement)

La même réflexion peut être conduite en ce qui concerne la France.

En dehors des marchés de dégageement (exportation de sucre sur pays-tiers), on retiendra les niveaux de consommation suivants :

- Le sucre consommé à des fins alimentaires sur le territoire français est estimé autour de 1,8 Mt (à tendance baissière).
- Le sucre exporté sur les pays de l'UE-28 est estimé autour de 2,0 Mt, dont 0,4 Mt vers le Royaume-Uni (un volume qui est donc à risque en cas de Brexit). On ne retiendra pas ici une moindre disponibilité des débouchés espagnols et italiens qui peut néanmoins être conséquente du fait d'une disponibilité accrue des contingents d'importations, laissés vacants par les opérateurs britanniques.
- Le sucre à usage industriel est estimé à 0,3 Mt. On partira du principe qu'il ne correspond plus à un marché de dégageement depuis la fin des quotas.
- Le potentiel d'utilisation de sucre à des fins d'alcool et bioéthanol, hors jus-vert, est de 600.000t (situation 2017-2018), hors jus vert, auquel on peut ajouter un potentiel d'équivalent sucre servant à faire du bioéthanol issu des jus-vert français d'environ 750.000 t (maximum vraisemblablement atteint en 2018-2019).
- Par ailleurs, on peut estimer qu'environ 250.000 t de sucre sont exportés sur Pays-Tiers 'protégés' (territoires proches ou à tarif

préférentiel correspondant à des marchés « captifs ») que l'on ne peut pas non plus considérer comme des marchés de dégageement.

- Enfin et a priori sans effet conjoncturel, la France exporte environ 700.000 t de sucre via les produits transformés, dont 90.000 t sur le territoire britannique (un volume qui est donc à risque en cas de Brexit).

De manière synthétique :

		Hors Brexit	A partir du 1 ^{er} janvier 2021	
			Scénario optimiste sur les produits transformés	Scénario pessimiste sur les produits transformés
Sucre alimentaire consommé en France	Mt	1,80	1,80	1,80
Sucre vendu sur UE	Mt	2,00	1,60	1,60
Sucre industriel	Mt	0,30	0,30	0,30
Potentiel alcool et bioéthanol, hors jus-vert	Mt	0,60	0,60	0,60
Export sur Pays Tiers préférentiels uniquement	Mt	0,25	0,25	0,25

Tableau 2 : Scenarii prospectifs d'analyse FR

Avant la contrainte de trouver des marchés de dégagements (et hors sucre transformé dans les jus-vert), hors Brexit, la France pouvait donc utiliser 5,65 Mt de sucre. Ce chiffre passe à [5,16-5,25] Mt sur un périmètre UE-27, selon la faculté, pour les produits transformés, d'avoir accès au marché britannique : on retiendra une moyenne à 5,20 Mt (- 0,45 Mt).

4. Conclusions en termes de surface

En situation de Brexit, la perte de marché communautaire devrait se chiffrer autour de [400.000 - 490.000] t de sucre selon les scénarios relatifs à l'impact sur les produits transformés : on retiendra 450.000 t. Sur un rendement moyen quinquennal (2015-2016 à 2019-2020) à 12,8 t/ha, la surface correspondante est de 35.000 ha.

En conclusion, en situation post Brexit, la surface française à ne pas dépasser (en situation de rendement moyen) pour tenter de préserver un prix de parité à l'import, ressort autour de 420.000 ha de betterave (autour de 115 jours de campagne), contre autour de 450.000 ha hors Brexit (autour de 125 jours de campagne). Semer davantage de surface que cette surface nécessite d'avoir la garantie qu'une situation de prix communautaire à parité export (donc égal à la valeur du marché à terme) permet de rester en situation rémunératrice pour la filière. Si ce n'est pas le cas, semer une surface inférieure permet d'espérer tendre vers la parité à l'import (prix du marché à terme + 100 €/t).