

Crise du secteur sucrier en Europe : les leçons à tirer

Timothée Masson ¹

Les cours du sucre sont de plus en plus volatils. Les acteurs de la filière doivent s'en prémunir.

Le 1^{er} octobre 2017, l'Europe mettait fin aux quotas sucriers. Du jour au lendemain, les sucriers n'avaient plus de limitation sur les volumes de sucre alimentaire mis en marché sur le territoire européen, pouvaient exporter dans les pays tiers sans limitation et rémunérer la betterave selon des conditions libres, définies en bilatéral avec leurs fournisseurs. Deux ans plus tard, les prix du sucre en Europe sont divisés par deux et les entreprises sucrières européennes font état de pertes qui se chiffrent en centaines de millions d'euros. Comment en est-on arrivé là ? Qu'en tirer comme leçons ?

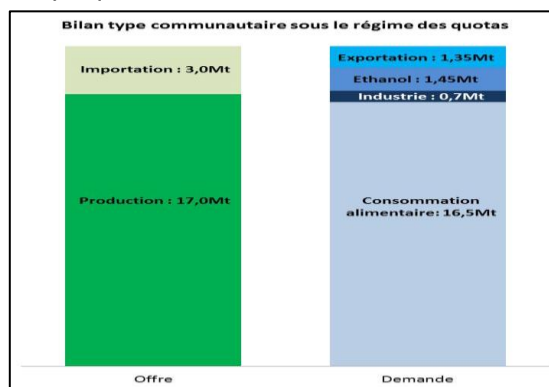
L'EUROPE SUCRIERE AVANT LA FIN DES QUOTAS

Jusqu'au 1^{er} septembre 2017, l'Europe sucrière était régie par un système de quota : il n'était pas possible de produire plus de 13,5 Mt à l'échelon communautaire à des fins alimentaires. Face à un besoin autour de 16,5 Mt, l'Union européenne importait donc du sucre, jusqu'à 20% de sa consommation. Il était néanmoins possible de produire davantage que ces quotas de production alimentaire, à condition de l'utiliser :

- à des fins d'usage non alimentaire ;
- à des fins d'exportation mais limitée ;
- et des fins de production d'éthanol. Celle-ci servait d'ailleurs de tampon des surproductions de sucre hors-quota. Cette filière représentait un débouché de 1 à 1,75 Mt de sucre, selon les années.

¹ Timothée Masson fait partie de l'Association de la recherche technique betteravière.

Graphique n°1



Les betteraves utilisées pour produire le sucre commercialisé en sucre alimentaire bénéficiaient d'un prix minimum, garanti par la réglementation communautaire, auquel s'ajoutait un supplément de prix, défini à l'échelon national : en France, l'Accord interprofessionnel assurait au planteur 40 % de la valeur du sucre commercialisé par le fabricant, dès lors que le prix du sucre dépassait 454 €/t sortie usine.

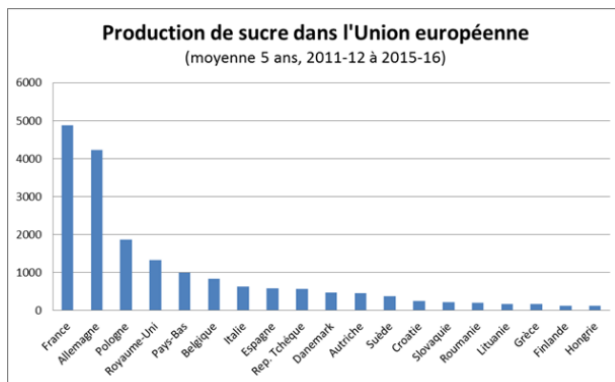
LES SEMIS 2017 : LA PREPARATION A LA FIN DES QUOTAS

La production européenne est très concentrée : quatre pays (France, Allemagne, Pologne et Royaume-Uni) assuraient – et assurent toujours – plus de 75 % de la production européenne. La filière française, dont l'amont n'a pas souhaité la fin des quotas, fait alors le constat suivant :

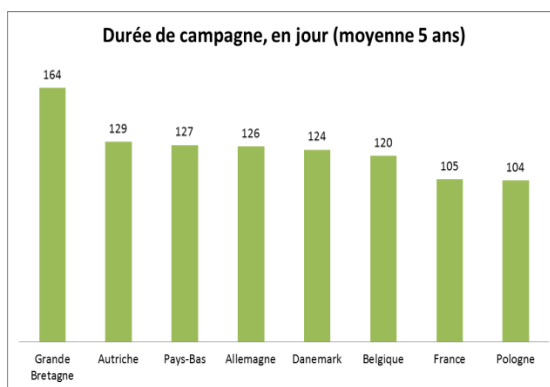
- sa productivité au champ est excellente : elle y réalise les meilleurs rendements européens, au coude à coude avec la Belgique et les Pays-Bas - malgré des charges parfois élevées (graines, mécanisation) ;
- l'organisation de sa filière est réputée robuste dans le paysage agricole français ;
- elle dispose, enfin, d'une position géographique idéale par rapport à ses voisins, aussi bien pour abonder les marchés européens déficitaires (Espagne, Italie, Royaume-Uni) que pour exporter hors d'Europe, grâce à son accès maritime.

FRANCE, ALLEMAGNE,
POLOGNE, ROYAUME-UNI
ASSURENT TOUJOURS 75 % DE
LA PRODUCTION EUROPEENNE
DE SUCRE

Graphique 2

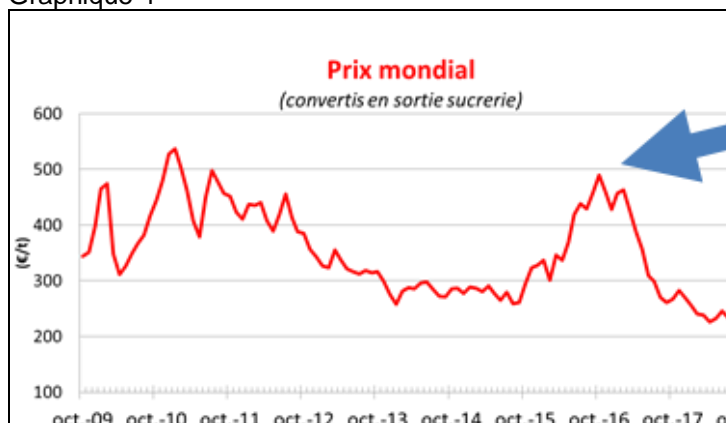


Graphique n°3



A la veille de la fin des quotas, lors de la décision de semis 2017, les cours mondiaux sont porteurs. Les planteurs accompagnent donc les industriels désirant pousser à plein leurs capacités pour réduire leurs charges fixes. Du reste, tous les pays européens font de même : la surface betteravière européenne grimpe ainsi de 19 %. La météo de l'année est exceptionnelle, la production dépassera les 21 Mt : un record.

Graphique 4



LES COURS MONDIAUX S'EFFONDRENT

La filière devient alors excédentaire : le sucre européen prend les parts de marchés du sucre importé qui chute de 47 % ; et l'Europe multiplie par 2,5 ses exports qui restent néanmoins modestes, autour de 3,5 Mt, soit environ 5 % du sucre exporté mondial. Mais cette situation de nette-exportatrice, entraîne l'effet attendu : les prix européens s'alignent sur les prix mondiaux.

Mais ce dont personne ne se doutait alors, c'est que, dans le même temps, l'Inde et le Pakistan augmentent à eux deux leur production de plus de 14 Mt ! Les prix élevés ont favorisé les soles cannières à travers le monde, et tous les pays producteurs de sucre ont une météo favorable. Le surplus mondial est important, et les cours s'effondrent : on passera sous les 10 cts/lb fin septembre 2018, du jamais vu depuis dix ans.

C'est là où le parallèle entre la fin des quotas sucriers et la fin des quotas laitiers ne peut pas être fait, même si la conséquence sur les prix européens pourrait le laisser penser. En effet, l'Europe est à l'origine de 57% des tonnages de L'Europe laitière « fait » donc le marché mondial : la hausse de sa production a un effet direct sur les prix mondiaux. En revanche, même après les quotas, seul un morceau de sucre sur dix est produit dans l'Union. L'Europe aura été à l'origine de 5 % des tonnages de sucre exporté lors du record 2017-2018. L'Europe sucrière subit donc le marché mondial.

C'est alors que le dysfonctionnement de la filière s'illustre : la filière européenne n'ajuste pas ses surfaces lors des semis 2018 – ce qu'elle faisait pourtant sous quota. Les prix

LE PARALLELE ENTRE LA
FIN DES QUOTAS SUCRIERS
ET LA FIN DES QUOTAS
LAI TIERS NE PEUT PAS
ETRE FAIT

mondiaux lors de ces semis sont pourtant toujours aussi bas. Faut-il blâmer les planteurs ? Non, et pour cause : ils n'ont pas, alors, connaissance des prix. En France, la majorité des groupes sucriers annonçaient, à l'époque des semis, des prix de betteraves conformes à la campagne précédente. Et les excellents rendements de la campagne passée (96 t/ha, contre une moyenne - cinq ans - sous les 90 t/ha) avaient quelque peu fait oublier que ces prix étaient bien moins élevés que sous quotas : la marge à l'hectare restait satisfaisante. Pour d'autres groupes, les prix de la campagne passée, calculés en fin de campagne à partir d'une grille de partage de la valeur, n'étaient pas connus : le planteur n'a donc pas perçu la baisse du marché. Il respecte ses engagements – d'autant que 80 % des planteurs sont coopérateurs. La météo 2018-2019 est à l'opposé de la campagne passée : désastreuse. Les rendements sont annoncés autour de 83 t/ha, ce qui conduit à d'importantes pertes à l'hectare pour l'essentiel des planteurs.

Ces mauvais rendements, dramatiques pour le planteur, permettront néanmoins de diminuer la production européenne de quelques 3 Mt. Mais le mal est fait. A partir de septembre 2018, les prix facturés frôlent 300 €/t sortie sucrerie française. On est 25 % sous le seuil de référence européen, qui n'a certes plus grande valeur juridique, mais reste un marqueur de crise.

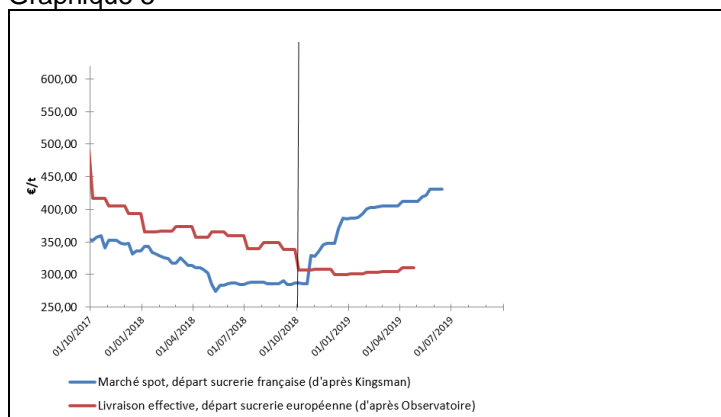
LE MANQUE DE SUCRE SE RESSENT EN EUROPE

Et ce prix se maintient jusqu'à présent : la filière découvre que les engagements contractuels, entre fabricants et utilisateurs de sucre, sont encore à prix fixe, pour la campagne entière, et qu'ils ont été négociés avant même que les effets de la sécheresse ne soient connus.

Pourtant, le manque de sucre, sur le territoire communautaire se fait ressentir. Le prix spot grimpe et dépasse les 400€/t, sortie sucrerie, dès février 2019. Ils dépasseront les 430€/t deux mois après. Mais les volumes sont engagés, et ce sera donc le sucre d'importation qui en profitera : à partir de janvier 2019, l'Europe redevient nette importatrice, ce qui ne s'était pas vu depuis la fin des quotas ! Et la situation devrait durer, puisque les semis 2019 sont annoncés en baisse de quelques 8 % au niveau communautaire... Dès janvier 2019, et alors que les stocks de sucre sont au plus bas, la filière connaît des prix non rémunérateur, tout en redevenant, comme sous quota, nette importatrice... !

L'EUROPE
REDEVIENT
NETTE
IMPORTATRICE
CE QUI NE
S'ETAIT PAS VU
DEPUIS LA FIN
DES QUOTAS

Graphique 5



Et le paradoxe ne s'arrête pas là. Au même moment, les premières restructurations sont annoncées. Fin janvier, Südzucker restructure ses usines en Allemagne et en Pologne : elle y ferme trois usines de très petite taille (moins de 200 000 tonnes à elles trois). Dans le même temps, le groupe annonce également vouloir fermer deux usines en France, de grosse taille cette fois. Cristal Union, quelques semaines après, annonce la fermeture de deux usines en France, mais sans effet notable, selon le groupe, sur son niveau total de production.

Dans la presse, la raison invoquée est de réduire la production européenne. Pourtant, si l'on voulait réduire les capacités européennes à un niveau susceptible de modifier le cours du sucre européen, il faudrait supprimer près de trois Mt de capacités européennes. Rien qu'à l'échelle du groupe Südzucker, c'est un plan qui devrait être trois fois plus ambitieux. Et où fermer des usines ? Les onze pays les moins compétitifs ont des aides couplées pour la betterave, faudrait-il donc fermer les usines des pays les plus compétitifs ? C'est peu crédible, et, d'ailleurs, au même moment, un autre intervenant européen, Nordzucker, prend le contrepied en Suède : s'il y ferme sa raffinerie d'Arlöv, il semble confiant dans une reprise des cours en y investissant 100 millions d'euros sur son usine de Örtöfta...

**LES ONZE PAYS
LES MOINS
COMPÉTITIFS ONT
DES AIDES
COUPLÉES POUR
LA BETTERAVE**

Il est vain de penser pouvoir faire remonter les cours mondiaux en diminuant les capacités européennes. Ce n'est pas en rigidifiant les capacités que l'on sortira de la crise, mais en les optimisant selon la demande. En fonction du marché, limiter temporairement la production européenne permet de

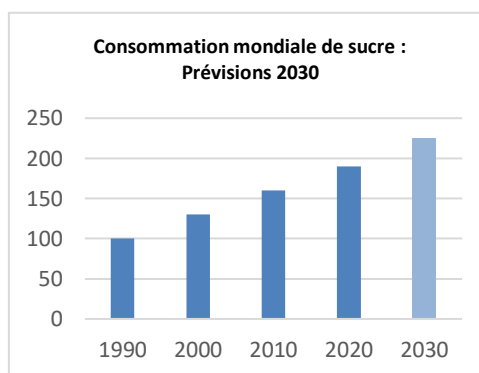
**VISER L'EXPORT
QUAND C'EST
REMUNERATEUR,
LIMITER L'IMPACT
DU MARCHÉ
MONDIAL QUAND CE
N'EST PAS LE CAS**

minimiser l'impact du faible niveau de prix mondial sur l'industrie européenne, tout en conservant une force de frappe lorsque la demande revient.

Car il faut le rappeler, viser le débouché export n'est pas une erreur stratégique. La situation morose ne doit pas faire oublier qu'en moyenne, sur les dix dernières années, l'export représente un marché rémunérateur pour la filière française. Certes, cette moyenne cache de grandes différences d'années en année et il faut savoir s'y adapter : viser l'export quand c'est rémunérateur, limiter l'impact du marché mondial quand ce n'est pas le cas.

Mais les opportunités se représenteront à condition que l'on ait maintenu nos outils de production. D'autant que le besoin en sucre va croissant. D'ici à douze ans, la demande mondiale augmentera de quelque 40 Mt. C'est l'équivalent de la production d'un nouveau Brésil. Et l'Europe y a toute sa place à condition qu'elle sache peser ces opportunités, campagne par campagne. Bref qu'elle digère pleinement la fin des quotas en sachant relever le défi de l'autorégulation. Pas une libéralisation anarchique, mais par une participation éclairée de tous les membres de la filière.

Graphique 6



Au moins trois leçons peuvent être tirées de cette crise.

La première, c'est que, face à la volatilité, la filière doit faire preuve de réactivité. Le secteur sucrier européen est, finalement, le seul au monde à pouvoir être réactif au marché mondial (à l'opposé du secteur cannière par exemple), à condition qu'il s'en donne les moyens.

Cette réactivité ne peut se faire que par décisions individuelles, sous peine d'être assimilé à une entente, et ne

peut donc passer que par une révision totale de la contractualisation, tout au long de la filière :

- à l'amont, en associant le planteur aux conditions de marché du sucre et de l'éthanol, pour qu'il ajuste sa sole betteravière à la demande (via une indexation des prix de betterave sur les marchés à terme du sucre par exemple). Il ne semble pas concevable d'avoir une sole betteravière fixe, d'année en année, indépendamment du marché – même sous quota ce n'était pas le cas !

- à l'aval, en ayant une contractualisation plus réactive à l'état du marché européen, par exemple en liant les engagements contractuels à des indicateurs de prix représentatifs des évolutions de marché en cours de campagne. Un engagement de prix fixe, sur un an, alors que le sucre est une des commodités les plus volatiles, semble être d'un autre âge.

L'INTERET DU DEBOUCHE ETHANOL EN TERMES DE GESTION DU RISQUE

La seconde, c'est de prendre conscience que l'ampleur de la volatilité dans le secteur du sucre est telle qu'elle nécessite un accompagnement. Ou plutôt une palette d'accompagnement selon le niveau de risque : autour d'assurances optimisées dans un premier temps, complétées par un fonds mutuel visant à stabiliser les revenus, lui-même sécurisé par un fonds de gestion de crise européen. La filière éthanol, à ce titre également, se présente comme un allié de poids. Cette dernière accompagne déjà la filière sucre ; selon les opportunités de marché, elle permet l'écoulement de 400.000 t de sucre (en 2016-2017) à 800 000 t (en 2014-2015) : un différentiel de près d'un demi-million de tonnes qui correspond à l'intégralité de la production de sucre de deux grosses usines française. C'est dire l'intérêt du débouché éthanol en termes de gestion du risque de prix du sucre, qui est encore appelé à se développer, sur l'exemple de la filière brésilienne par exemple.

Enfin, la troisième, c'est de faire comprendre aux autorités de tutelle qu'elles gardent un rôle, même dans un secteur libéralisé. Libéralisation ne veut pas dire absence de suivi. Au contraire, même, il semble que le secteur sucrier européen, libéralisé, ne pourra s'adapter pleinement à son nouveau cadre réglementaire que si on lui donne les outils nécessaires à cela. Cela passe par un meilleur suivi du marché, grâce à des informations rapides et objectives sur le niveau des prix et des utilisations de la matière premières, que ce soit vers le sucre ou l'éthanol, permettant de connaître précisément le niveau des stocks communautaires. ■

