



**CGAAER**  
CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX

**Rapport n°15016**

# **Quelle ambition pour la filière betterave-sucre française dans la perspective de la fin des quotas européens ?**

établi par

**Serge Lhermitte**

Délégué ministériel aux entreprises agroalimentaires

**Thierry Berlizot**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Septembre 2015**



## **REMERCIEMENTS**

Nous ayant permis de nourrir notre réflexion et de mener à bien notre mission, nous tenons tout d'abord à remercier l'ensemble des représentants professionnels et dirigeants d'entreprises qui ont accepté de nous recevoir et de répondre à nos questions,

Nous remercions également les représentants des différentes directions générales ministérielles qui nous ont éclairés de leur expertise, les collègues du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, parmi lesquels notamment les équipes du service du développement des filières et de l'emploi ainsi que les équipes du service Europe et international de la Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises (DGPE) pour leurs contributions et enfin un remerciement particulier aux conseillers agricoles en poste dans les services économiques des ambassades, qui nous ont fait part de leurs précieuses analyses des approches adoptées dans chacun des principaux pays sucriers du monde.



## TABLE DES MATIERES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SYNTHESE</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>LISTE DES PRECONISATIONS</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | <b>16</b> |
| <b>1. UNE FILIERE SUCRE FRANÇAISE AMBITIEUSE, EN POSITION FAVORABLE POUR TIRER PROFIT DES PROFONDES EVOLUTIONS A VENIR EN EUROPE AVEC LA FIN DES QUOTAS EN 2017</b> .....  | <b>18</b> |
| <b>1.1. UN SECTEUR AGRICOLE ET INDUSTRIEL FRANÇAIS PARMIS LES PLUS PERFORMANTS, QUI DEPUIS 25 ANS POURSUIT UNE STRATEGIE VOLONTARISTE DE CONSOLIDATION DE SES POSITIONS</b> .....  | <b>18</b> |
| <i>a. La France premier producteur betteravier européen</i> .....  | 18        |
| <i>b. Une stratégie offensive de consolidation dès les années 90</i> .....   | 20        |
| <i>c. Des acteurs français proactifs depuis la réforme de 2006, anticipant une fin des quotas qu'ils considéraient déjà comme inévitable</i> .....   | 23        |
| <i>d. Une attitude partagée Outre-Rhin</i> .....   | 24        |
| <b>1.2. UN MARCHE EUROPEEN MATURE QUI VA REDEVENIR EXCEDENTAIRE, AVEC DES LEADERS QUI AMBITIONNENT TOUS D'ACCROITRE LEUR PRODUCTION</b> .....  | <b>26</b> |
| <i>a. Un marché européen importateur net depuis la réforme de 2006</i> .....   | 26        |
| <i>b. Un marché européen qui sera à nouveau exportateur net post-2017</i> .....  | 27        |
| <i>c. Des leaders sucriers européens ambitionnant tous d'accroître leur production sans création d'usine</i> ....  | 28        |
| <i>d. Des amidonniers visant un développement de l'isoglucose</i> .....  | 29        |
| <i>e. De nouvelles restructurations à venir dans les pays les moins compétitifs en UE</i> .....  | 31        |
| <b>1.3. UN MARCHE EUROPEEN DU SUCRE ALIMENTAIRE BEAUCOUP PLUS CONCURRENTIEL AVEC DES PRIX QUI SE RECONNECTERONT AUX COURS MONDIAUX</b> .....   | <b>33</b> |
| <i>a. Une concurrence intra-européenne renforcée sur le segment alimentaire</i> .....  | 33        |
| <i>b. Des prix intérieurs du sucre alimentaire qui vont se caler post-2017 sur une logique de parité à l'exportation</i> .....   | 34        |
| <i>c. Le coût du sucre alimentaire rendu client post-2017 : un enjeu d'optimisation logistique aval</i> .....  | 37        |
| <i>d. Une remise en question probable du raffinage en Europe</i> .....   | 38        |
| <b>1.4. UNE MATIERE PREMIERE ABONDANTE : IMPACT POUR LES MARCHES DES USAGES NON-ALIMENTAIRES DU SUCRE</b> .....  | <b>41</b> |
| <i>a. Une convergence des prix au niveau mondial pour les utilisations non-alimentaires</i> .....  | 41        |
| <i>b. L'éthanol un débouché clé dans l'équilibre des stratégies industrielles actuelles</i> .....  | 42        |
| <i>c. Un marché de l'éthanol intimement lié aux décisions institutionnelles : un enjeu de confiance et de crédibilité pour les pouvoirs publics post-2017</i> .....  | 45        |
| <b>1.5. UN MARCHE SUCRIER MONDIAL EN CROISSANCE, POUVANT OFFRIR DES OPPORTUNITES AU SUCRE UE DEMAIN, SOUS RESERVE D'ETRE COMPETITIF VIS-A-VIS DES PRINCIPAUX CONCURRENTS DONT LES ARBITRAGES LOCAUX PEUVENT DIRECTEMENT IMPACTER LES EQUILIBRES MONDIAUX</b> ..... | <b>48</b> |
| <i>a. Une augmentation régulière de la consommation mondiale, suivie par une production dynamique et des échanges dominés par le Brésil</i> .....  | 48        |
| <i>b. L'influence des principaux producteurs sur les cours mondiaux</i> .....  | 51        |
| <i>c. De nouvelles opportunités pour les acteurs français hors UE</i> .....  | 55        |
| <i>d. Un marché sucrier mondial propice à des mouvements de consolidation et des recompositions sur les 5 à 10 ans à venir</i> .....   | 57        |
| <b>2. L'ENJEU DU DEVELOPPEMENT DE TOUS LES DEBOUCHES : LE DEFI COMMERCIAL ET LA R&amp;D A L'HORIZON 2017</b> .....   | <b>59</b> |
| <b>2.1. SECURISER LES PARTS DE MARCHE DU SUCRE FRANÇAIS EN FRANCE : ACCORDER UNE ATTENTION PRIVILEGIEE AUX CLIENTS CREANT DE LA VALEUR AJOUTEE EN FRANCE EN Y TRANSFORMANT DU SUCRE FRANÇAIS</b> .....   | <b>59</b> |
| <b>2.2. DEVELOPPER LES PARTS DE MARCHE DU SUCRE FRANÇAIS EN EUROPE ET DANS LE MONDE</b> .....  | <b>63</b> |

|             |   |            |
|-------------|---|------------|
| a.          | <i>L'opportunité de renforcer la relation avec le client final</i> .....  | 63         |
| b.          | <i>Travailler collectivement sur l'optimisation des solutions logistiques en matière de fret et d'infrastructures portuaires</i> .....  | 64         |
| <b>2.3.</b> | <b>DES ATTENTES A L'EGARD DES INSTITUTIONS PUBLIQUES DANS LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES : LE MAINTIEN DES DROITS DE DOUANE A L'IMPORTATION ET LA DEFENSE DE NOS INTERETS OFFENSIFS</b> .....   | <b>67</b>  |
| a.          | <i>Nécessité d'un suivi statistique fiable du marché</i> .....  | 67         |
| b.          | <i>Une période transitoire 2015-2017 compliquée nécessitant une attention particulière</i> .....  | 68         |
| c.          | <i>Maintenir des droits de douane et être offensif à l'export</i> .....   | 69         |
| d.          | <i>Le cas particulier de l'alcool</i> .....   | 73         |
| <b>2.4.</b> | <b>DIVERSIFIER LES DEBOUCHES : LE DEVELOPPEMENT DE TOUTES LES VOIES DE VALORISATION DE LA BETTERAVE</b> .....   | <b>74</b>  |
| a.          | <i>La valorisation de la pulpe et la chimie du végétal</i> .....  | 75         |
| b.          | <i>La fermentation et l'éthanol de 2<sup>ème</sup> génération</i> .....   | 76         |
| <b>3.</b>   | <b>GAGNER EN COMPETITIVITE A CHAQUE ETAPE DE LA CHAINE DE VALEUR : UN IMPERATIF DANS LE CONTEXTE BEAUCOUP PLUS CONCURRENTIEL DE 2017</b> .....  | <b>78</b>  |
| <b>3.1.</b> | <b>L'AMONT AGRICOLE</b> .....   | <b>79</b>  |
| a.          | <i>L'amélioration des rendements : le projet AKER</i> .....   | 79         |
| b.          | <i>L'enrobage des semences avec des néonicotinoïdes</i> .....   | 80         |
| c.          | <i>L'amélioration de la compétitivité au sein des exploitations : la progression des planteurs les moins économiquement performants devient un enjeu de filière</i> .....   | 81         |
| d.          | <i>La question de l'efficacité de l'enchaînement du bord du champ à l'entrée du processus sucrier : le rôle de l'ITB</i> .....  | 82         |
| <b>3.2.</b> | <b>L'ETAPE INDUSTRIELLE DE TRANSFORMATION</b> .....   | <b>83</b>  |
| a.          | <i>La saturation des outils et la gestion des coûts fixes : l'allongement de la durée des campagnes</i> .....   | 83         |
| b.          | <i>L'efficacité énergétique et l'enjeu concurrentiel lié aux réglementations européennes</i> .....  | 84         |
| c.          | <i>L'intérêt d'une éventuelle priorisation des usines en fonction des débouchés</i> .....   | 86         |
| <b>4.</b>   | <b>QUELLE ORGANISATION COLLECTIVE POUR SAISIR PLEINEMENT LES OPPORTUNITES DE DEMAIN : FAIRE EVOLUER LES MODELES DE GOUVERNANCE HISTORIQUES ET RENFORCER LE DIALOGUE SUR L'ENSEMBLE DE LA FILIERE, Y COMPRIS AVEC LES UTILISATEURS BASES EN FRANCE</b> ..... | <b>87</b>  |
| <b>4.1.</b> | <b>INSTALLER UN CADRE DE CONCERTATION INCLUANT LES UTILISATEURS DE SUCRE POUR ABORDER LES ENJEUX CONJOINTS (SUIVI DU MARCHE, IMAGE DU SUCRE, EXPORT)</b> .....  | <b>87</b>  |
| <b>4.2.</b> | <b>LA QUESTION DU PRIX DE LA BETTERAVE ET LE POSITIONNEMENT DE L'INTERPROFESSION : UNE RELATION HISTORIQUE ENTRE PLANTEURS ET SUCRIERS QUI DEVRAIT EVOLUER DANS LE NOUVEAU CONTEXTE POST-2017</b> .....   | <b>88</b>  |
| a.          | <i>La responsabilité renforcée des industriels</i> .....  | 88         |
| b.          | <i>Les conséquences sur le prix de la betterave</i> .....   | 89         |
| c.          | <i>Importance d'un accord interprofessionnel et évolution du rôle de l'interprofession</i> .....  | 93         |
|             | <b>CONCLUSION</b> .....   | <b>95</b>  |
|             | <b>ANNEXES</b> .....  | <b>97</b>  |
|             | <b>ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION</b> .....   | <b>99</b>  |
|             | <b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES</b> .....   | <b>101</b> |
|             | <b>ANNEXE 3 : LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS UTILISES</b> .....  | <b>105</b> |



## Synthèse

La réforme mettant fin aux quotas sucriers en Europe marquera la fin d'un système qui encadrerait le fonctionnement du marché depuis 1968. Elle va renforcer le jeu de la concurrence en Europe entre les industriels, tout en revenant sur les droits historiques des planteurs de betteraves qui bénéficiaient jusqu'à présent d'une forme d'assurance au travers d'un prix minimum garanti et d'un droit de livraison associés aux volumes du quota. Elle alignera ainsi en matière de concurrence et de fonctionnement du marché le secteur sucrier sur les autres secteurs agricoles de l'Union Européenne (UE).

En effet, la fin des quotas va notamment lever la double limitation imposée aux acteurs depuis 2006 avec d'une part un volume de quota plafonné à un niveau inférieur à la consommation alimentaire européenne (17Mt consommées en alimentaire au regard de la limite imposée de 13,5Mt de quota) et d'autre part une restriction des volumes exportables hors Union Européenne (1,35Mt autorisées au sein du hors-quota, contre plus de 5Mt exportés avant 2006).

Ainsi cette réforme majeure va conduire à réinterroger les pratiques et les stratégies de tous les acteurs de la chaîne de valeur (planteurs, fabricants de sucre, négociants et utilisateurs de sucre) car elle va avoir pour conséquence de :

1. Redonner de la liberté à la production et rouvrir le jeu de la répartition des parts de marché en Europe sur le segment alimentaire, y compris en augmentant la concurrence possible entre sucre de betterave et sucres de céréales,
2. Permettre à l'Europe de redevenir exportateur net avec un impact direct sur la mécanique de fixation du prix du sucre sur le marché intérieur qui sera désormais directement corrélé au cours mondial, mettant sous pression les marges tant des sucriers que des planteurs et rendant incontournable la diversification par l'innovation,
3. Supprimer la distinction administrative entre les marchés du quota (usage alimentaire en Europe) et du hors quota (usages non alimentaires et exportation hors UE), permettant aux industriels d'arbitrer pleinement entre l'ensemble des débouchés en termes de produits (sucre alimentaire, non alimentaire, alcool, sirop, mélasse...) comme de destinations géographiques (France, Europe ou pays tiers),
4. Donner aux industriels sucriers plus de liberté dans la définition de leur stratégie et donc en conséquence plus de responsabilités en propre vis-à-vis de leur amont agricole comme de leur aval.

Dans ce contexte les équilibres économiques actuels seront nécessairement amenés à évoluer pour s'adapter à cette nouvelle configuration de marché, obligeant tous les acteurs à être proactifs. La manière dont les mouvements liés à la réforme de 2017 se concrétiseront dépendra bien sûr des décisions stratégiques que prendront individuellement chaque acteur économique. Mais au-delà des approches individuelles, l'approche collective des enjeux de l'après-quota sera déterminante pour maximiser sur le long terme la création de valeur ajoutée sur la filière betterave-sucre française.

Certes, la France et l'Allemagne ont milité pour reporter cette échéance à 2020 et obtenu un report de 2 ans de la réforme initialement envisagée pour 2015 par la Commission Européenne. Mais, la filière sucrière française est très bien armée pour tirer profit du changement de paradigme économique et commercial à venir.

Grâce à ses marges de progrès sur l’allongement des durées de campagne et à l’augmentation de la flexibilité dans la conduite du processus industriel entre production de sucre et d’alcool, la France a la capacité de rester le premier pays européen producteur de sucre et concentrer la majorité de l’augmentation de production de sucre en Europe post-2017. Ceci offre des perspectives à la fois pour les planteurs et les sucriers mais également pour l’aval de la filière composé de l’ensemble des utilisateurs de sucre basés en France qui devraient être en capacité de tirer également profit de ce dynamisme sucrier pour accroître leur propre volume d’activité et leurs investissements en France.

Si à l’échelle de l’Europe, les acteurs économiques et institutionnels abordent la perspective de la fin des quotas de façon très différenciée selon les Etats Membres, sollicitant selon les cas auprès des instances européennes des leviers d’intervention pour éviter, prévenir, ou accompagner les conséquences industrielles et agricoles anticipées avec la fin des quotas, cette échéance représente indéniablement une opportunité pour la filière française. Tout l’enjeu va être de collectivement parvenir à améliorer encore notre compétitivité, afin de gagner des parts de marché et maximiser la création de valeur ajoutée sur le territoire national.

La concrétisation de ces ambitions légitimes de la filière betterave-sucre sera d’autant plus un succès pour les acteurs basés en France que :

- Un diagnostic partagé des enjeux de l’après-quota sera réalisé conjointement par les acteurs dans une approche de filière longue, associant planteurs, sucriers et utilisateurs de sucre,
- Une véritable stratégie de filière sera élaborée entre l’ensemble des maillons concernés pour continuer à progresser collectivement en compétitivité. A cette fin un travail collectif doit être mis en place au regard de chacun des enjeux clés (compétitivité, innovation, performance environnementale, logistique, export, relations contractuelles sur la filière, restructurations) et développer ainsi tous les débouchés de la betterave, du sucre et des produits transformés associés, ce qui permettra notamment de sécuriser au mieux la rémunération de la betterave dans la durée
- Une réflexion sera menée par les représentants professionnels pour adapter les instances de gouvernance et de concertation à l’après-quota afin d’installer dans la durée une approche de filière allongée
- l’Etat sera présent aux côtés des entreprises et des planteurs, en soutien de cette stratégie collective, pour : défendre nos intérêts stratégiques dans les négociations internationales sur le sucre comme sur l’éthanol, notamment par le biais du maintien de barrières douanières, soutenir les acteurs dans leurs démarches de R&D et d’innovation, et être vigilant à ce que les évolutions des cadres réglementaires permettent de préserver une visibilité des marchés et une équité entre les acteurs à l’échelle de l’Union Européenne.

Le présent rapport peut servir de point de départ à ce travail de réflexion collectif, dont les conclusions et les actions qui en découleront seront de la responsabilité des acteurs de la filière. Les atouts indéniables dont dispose la France sur son secteur sucrier impose que les acteurs économiques qui le composent prennent l’initiative à l’échelle de l’Europe. Ils ont toutes les cartes en main pour que la France reste le premier pays producteur européen de sucre, gagne des parts de marchés en Europe et dans le monde, et a fortiori soit le pays le plus attractif dans l’Union Européenne pour toutes les industries de transformation dépendantes du sucre.

# Liste des Préconisations

Les préconisations apparaissant dans le rapport sont ici regroupées par thématiques principales.

La numérotation adoptée renvoie à la sous-partie où la préconisation considérée est citée (exemple : pour 2.3.(1) : il s'agit de la première recommandation citée dans la sous-partie 3 de la partie 2).

## **I. La nécessité d'un partage des enjeux et des conséquences de l'après-quota avec l'ensemble de la filière**

Pour tous les acteurs de la filière :

1.5.(1) Etablir un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs (planteurs, fabricants de sucre et utilisateurs de sucre), des enjeux industriels et commerciaux liés à la fin des quotas, permettant de servir de base à l'élaboration d'une véritable stratégie de filière incluant le traitement collectif des difficultés le cas échéant.

Pour les pouvoirs publics :

2.3.(1) Maintenir un observatoire du marché sucrier au niveau européen avec un suivi des prix sur les deux segments : alimentaire et non alimentaire, ainsi qu'un suivi des volumes, des stocks et des flux (import et export) de sucre et d'isoglucose.

2.3.(2) Maintenir un suivi aussi précis que possible des importations, grâce à des certificats adaptés permettant d'être renseigné au mieux, tout au long de l'année, sur le niveau de mobilisation des contingents d'importation

2.3.(3) Faire un bilan régulier de la mobilisation effective des contingents accordés par l'Union Européenne et évaluer leur impact sur le marché communautaire

## **II. La nécessité d'une approche collective sur l'ensemble de la filière pour gagner en compétitivité et maximiser la création de valeur au profit des acteurs basés en France**

### **i. le lien avec les utilisateurs de sucre**

Pour chaque fabricant de sucre :

2.1.(3) Avoir dès aujourd'hui au niveau de chaque fabricant de sucre une attention particulière dans la relation commerciale vis-à-vis des PME et ETI agroalimentaires basées en France, même si le contexte post-2017 leur sera par nature plus favorable qu'il ne l'est aujourd'hui, afin de sécuriser ces débouchés dans une logique gagnant-gagnant, ce qui permettra également de sécuriser en retour la visibilité que les sucriers pourront donner aux planteurs.

2.1.(4) Renforcer également le partenariat avec les utilisateurs de sucre non alimentaire basés en France dans un contexte où ce débouché devrait s'avérer toujours essentiel en parallèle de la production d'éthanol et de l'augmentation des volumes de sirop et mélasses associée à l'accroissement de la production de sucre.

Pour le SNFS ou les fabricants de sucre :

2.1.(5). Envisager un travail conjoint SNFS/fédérations d'utilisateurs de sucre, visant à élaborer des propositions de cadres contractuels élargis pour sécuriser les approvisionnements, (possibilité d'une approche pluriannuelle, flexibilité dans la gestion des flux, couverture partielle des fluctuations des cours et des productions du client, support à la formulation de produits sucrants, support commercial à l'export...). Outre l'intérêt mutuel pour le sucrier comme pour son client basé en France, une telle démarche permettrait en retour d'offrir une meilleure visibilité au planteur dans sa relation contractuelle avec le fabricant de sucre qu'il livre.

## **ii. l'export et la logistique**

Pour le SNFS ou les fabricants de sucre :

2.2.(1) Pour améliorer le contact direct avec les clients finaux potentiels dans les pays visés sur le grand export, évaluer l'opportunité, en lien le cas échéant avec les utilisateurs de sucre, de s'appuyer sur l'expérience d'autres secteurs industriels déjà présents sur les zones géographiques visés et/ou de l'expertise de structures telles que Business France, Sopexa, l'Adepta ou les Ambassades et les Conseillers Agricoles pour nouer de nouveaux contacts. C'est un travail qui pourrait être conduit avec l'appui de la Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises (DGPE), et partagé au sein d'une instance de concertation élargie comme le conseil spécialisé de FranceAgriMer par exemple.

2.2.(3) En s'appuyant sur l'expertise développée par FranceAgriMer, organiser par le SNFS un travail collectif au sein de la filière, associant les acteurs du négoce, sur la question du schéma logistique à l'export :

- le renforcement du positionnement des ports français sur la filière sucre
- le renouvellement des wagons pour le fret
- le positionnement et le dimensionnement des éventuelles capacités de stockage de sucre spécifiques à l'export

En mobilisant le cas échéant la Banque Européenne d'Investissement pour apporter un appui au financement des projets qui s'avèreraient pertinents

2.2.(4) Travailler collectivement à l'optimisation de la chaîne logistique grand export avec armateurs et grands ports maritimes afin d'identifier les actions qui permettraient d'assurer un positionnement compétitif des ports français pour y faire transiter une majorité du sucre : Evaluer l'opportunité de la réalisation d'investissements partagés avec les industriels, et des offres à élaborer du côté des gestionnaires d'infrastructures pour être compétitif vis-à-vis des autres ports européens.

Pour le SNFS et les utilisateurs de sucre :

2.3.(5) Dans le cadre des négociations internationales en cours et à venir, élaborer de façon conjointe entre sucriers et utilisateurs de sucre des argumentaires économiques permettant d'asseoir les positions défensives et offensives sur le sucre et les produits à haute teneur en sucre, avant de les soumettre à l'administration française en amont de la définition des positions qui seront portées auprès de Bruxelles.

### **iii. L'innovation et la performance environnementale**

Pour la CGB et le SNFS au niveau de l'ITB :

2.4.(2) Lancer à l'initiative de l'ITB un programme de recherche avec l'INRA et les industriels sur les différentes voies de valorisation de la pulpe et l'évaluation des modèles économiques associés

3.1.(1) Conduire le programme AKER à son terme

3.1.(5) Renforcer la mission de l'ITB dans la mise au point et la diffusion de nouveaux itinéraires techniques, intégrant l'exploitation des développements du numérique dans l'agriculture

3.1.(7) Apporter un appui et une expertise technique sur l'optimisation des étapes entre le champ et l'entrée dans le processus de fabrication, y compris en intégrant les réflexions sur l'apport du numérique, soit en étendant le champ de compétence de l'ITB à cette question, soit en mobilisant une structure technique externe au secteur.

3.1.(8) Lancer dans le cadre interprofessionnel un projet visant l'automatisation de la réception et évaluer l'opportunité d'une mutualisation à l'échelle nationale de certaines opérations dont notamment la mesure de la saccharimétrie.

3.1.(9) Fusionner l'institut technique de la betterave (l'ITB) et l'ARTB

3.1.(2) Poursuivre les programmes de recherche, dans l'idéal mutualisés au niveau européen, de lutte contre la jaunisse virale, d'évaluation de la rémanence des néonicotinoïdes en champ sur les cultures postérieures et de poursuite des efforts de réduction des poussières contenant des néonicotinoïdes lors des semis

Pour le SNFS :

3.2.(2) Développer les alternatives aux recours aux énergies fossiles et mobiliser le cas échéants les leviers de l'ADEME ou de la BEI pour faciliter la concrétisation des investissements

3.2.(3) Poursuivre au niveau du SNFS les travaux d'amélioration des pratiques industrielles (organisation, process...) et environnementales (énergie, air, eau...), si besoin en mandatant un cabinet externe pour réaliser, dans le respect des règles de confidentialité et de concurrence, une analyse comparée des meilleures pratiques dans le secteur sucrier pour nourrir la réflexion, avec l'objectif de réduire les disparités entre usines basées en France.

Pour la CGB et le SNFS :

2.4.(3) Installer au sein du CS sucre de FranceAgriMer une veille sur les initiatives innovantes, projets, création d'entreprises et programmes de recherche pouvant impacter la valorisation de la betterave ou du sucre

Pour les pouvoirs publics :

2.4.(4) Soutenir la R&D et la construction de pilotes industriels en chimie du végétal comme sur le bioéthanol de 2<sup>ème</sup> génération, en laissant la responsabilité aux acteurs économique et au marché de définir sa juste valorisation.

### **III. Conduire une réflexion sur une rénovation des instances de concertation et de gouvernance de la filière**

Pour la CGB, le SNFS et les utilisateurs de sucre :

- 2.1.(1) Inclure plus fortement dans le Conseil Spécialisé sucre de FranceAgriMer les utilisateurs de sucre
- 2.3.(4) Renforcer le conseil spécialisé sucre de FranceAgriMer sur le partage entre planteurs, sucriers (y compris isoglucose) et utilisateurs (tout segment) d'une analyse des données de suivi du marché au niveau européen et mondial
- 2.1.(2) Mettre en place une interprofession plus longue incluant les utilisateurs de sucre : renforcer les liens entre les acteurs et mettre en cohérence les différentes stratégies collectives pour aboutir à une interprofession plus longue incluant les utilisateurs de sucre et intégrer ces derniers au sein du CEDUS ou à défaut, les associer aux travaux de l'association.
- L'objectif est de construire une stratégie de filière en installant des cadres de concertation adaptés, permettant un échange entre l'ensemble des parties sur des enjeux partagés dans une logique gagnant-gagnant pour chaque maillon (planteurs, sucriers, utilisateurs) comme : les tendances de marché, les stratégies d'ouverture des marchés à l'export, l'innovation dans les usages des sucres ou encore la défense de l'image du sucre et sa place dans l'alimentation et la nutrition.

Pour l'interprofession :

- 4.3.(1) Lancer une démarche de réflexion spécifique visant à renforcer le rôle de l'interprofession au regard des conséquences de la fin des quotas sur le secteur, tout en intégrant que la détermination du prix devrait relever demain des discussions contractuelles entre les entreprises et leurs planteurs
- 4.3.(2) Evaluer l'intérêt au niveau de l'interprofession que la valorisation de la racine soit demain de la responsabilité de l'industriel qui devra donc acheter l'intégralité de la betterave au planteur, y compris la pulpe comme c'est déjà parfois le cas aujourd'hui.
- 2.4.(1) Evaluer l'intérêt au niveau de l'interprofession de confier aux industriels la responsabilité de la valorisation de la pulpe et faire évoluer les contrats d'achat des betteraves en conséquence.
- 4.3.(3) Se concentrer dans le futur accord interprofessionnel sur la définition d'une base contractuelle type abordant les points arrêtés comme incontournables par l'interprofession (du type : prime de livraison tardive ou anticipée, indicateurs ou paramètres techniques à prendre en compte dans la négociation contractuelle, modalités de valorisation des coproduits...) et des contenus techniques méritant d'être homogènes à l'échelle nationale car dissociés des stratégies commerciales propres à chaque entreprise (méthode de réception, estimation de la saccharimétrie, tare-terre...).
- 3.1.(6) En adéquation avec le projet agro-écologique, faire du progrès économique comme environnemental de chaque agriculteur et des modalités d'accompagnement pour y parvenir, un point de l'accord interprofessionnel à négocier
- 4.3.(4) Définir par l'interprofession une approche technique efficace et harmonisée de l'évaluation par les industriels de la quantité et la qualité des betteraves livrées
- 4.3.(5) Evaluer l'intérêt qu'il y aurait à simplifier le schéma interprofessionnel actuel au travers d'un éventuel rapprochement à terme entre l'AIBS et le CIPS

#### **IV. Des pistes de réflexions complémentaires pour les pouvoirs publics**

2.2.(2) Mieux prendre en compte les enjeux du secteur sucrier dans le cadre de la « diplomatie économique » portée par la France, par le biais d'un travail resserré entre la DGPE, la Direction Générale du Trésor et le Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International.

2.3.(6) Etre vigilant et proactif vis-à-vis de l'OMC en cas de remise en question par certains concurrents de la liberté totale d'exportation pour l'Europe post-2017

2.3.(7) Défendre le maintien au niveau actuel (98€/T) des droits CXL, quitte à envisager de réduire le cas échéant le droit à 400€/T

2.3.(8) Etre intransigeant dans l'imposition d'une clause sur les règles d'origine dans les accords internationaux et dans son application,

2.3.(9) Maintenir une exclusion systématique des 4 lignes tarifaires concernant les sucres spéciaux compte tenu de leur importance pour l'activité sucrière des DOM TOM

3.1.(3) Ne pas envisager d'interdire l'usage des néonicotinoïdes pour l'enrobage des semences de betterave, le temps qu'une alternative fiable soit mise au point.

3.2.(1) En lien avec les enjeux de la COP21, défendre dans la mesure du possible une homogénéisation de la réglementation européenne relative aux émissions industrielles afin qu'elle ne distingue plus entre combustibles solides (charbon/lignite) selon qu'il est produit ou non dans le pays considéré. Cette distinction engendre aujourd'hui un différentiel de compétitivité entre la France et l'Allemagne sur le plan énergétique dans le secteur du sucre.

#### **V. La question spécifique de l'éthanol**

1.4.(1) Dans le contexte donné de rééquilibrage du parc automobile français entre véhicules essence et diesel, poursuivre le développement de l'E10 en lien avec le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

1.4.(2) Soutenir la R&D et pilotes visant un développement de l'éthanol de 2ème génération et la gestion de la biomasse associée

1.4.(3) Installer le cadre d'une discussion stratégique entre services de l'Etat et industriels sur l'avenir de l'éthanol compte tenu des négociations multilatérales et bilatérales en cours et des divergences d'approches en Europe.

1.4.(4) Réaliser une analyse partagée permettant de sécuriser les utilisateurs de sucre industriels basés en France quant à leur approvisionnement post-2017 et d'évaluer le niveau de tension future sur la ressource mélasse et sirops, avant de décider d'une éventuelle qualification en bioéthanol avancé de l'alcool issu des mélasses.

2.3.(10) A l'image de ce qui est proposé sur le segment du sucre, installer un cadre permettant une concertation plus étroite entre l'Etat, les producteurs d'éthanol et les utilisateurs d'éthanol, afin notamment de partager l'analyse des tendances du marché européen et mondial des biocarburants à court et moyen terme, et d'élaborer, sur la base d'argumentaires les plus étayés possibles, l'approche défensive à porter dans les négociations internationales pour conserver une visibilité aussi bonne que possible des débouchés pour la production européenne d'éthanol.

## INTRODUCTION

La réforme qui prendra effet en 2017 pour le secteur sucrier européen marquera la fin d'un système de quotas qui existe depuis 1968. Elle alignera le secteur sucrier sur les autres secteurs agricoles de l'UE en terme de libéralisation du marché.

Cette réforme décidée en 2013 et anticipée depuis plusieurs années par la plupart des acteurs concernés, et en particulier les industriels sucriers français, va entraîner une évolution profonde du fonctionnement du marché intérieur européen, conduisant à réinterroger les pratiques et les stratégies de tous les acteurs concernés (planteurs, sucriers, utilisateurs de sucre) dans un contexte de concurrence fortement accrue.

Certes, la France et l'Allemagne ont milité pour reporter cette échéance à 2020 alors qu'elle était initialement envisagée pour 2015 par la Commission Européenne, mais notre filière sucrière française est bien armée pour affronter le changement de paradigme économique et commercial à venir.

Le mouvement continu de consolidation opéré en France depuis les années 90, la restructuration opérée à l'échelle européenne dans le cadre de la réforme de 2006 suite au panel de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à l'encontre de l'Union Européenne pour cause de subventions à l'exportation (fermeture de 80 usines sur 189 à l'époque et retrait de 183 000 planteurs sur 400 000 en Europe), ainsi que les années de cours du sucre très élevé (2011-2013) ont permis aux acteurs betteraviers et industriels d'élargir leurs stratégies et de se mettre en ordre de marche en vue d'une libéralisation du marché pour affronter la concurrence sur le marché mondial.

Avec la fin des quotas, les industriels sucriers les plus compétitifs projettent une augmentation substantielle de leur production (+ 0,5 à 1Mt supplémentaires en France, soit entre +10% et +20%) fondée sur la levée de la contrainte sur le marché du sucre alimentaire en Europe (17Mt consommées en alimentaire au regard de la limite imposée de 13,5Mt par le quota actuel) et sur la perspective de la levée du plafond à l'export vers pays tiers imposé par l'OMC (1,35Mt inclus dans le hors-quota actuel). Le distinguo administratif entre les marchés du quota et du hors quota va tomber. Dès lors, chaque industriel élaborera la stratégie de production et de commercialisation la plus pertinente au regard de sa propre compétitivité coût, de l'offre de service qu'il est en mesure de proposer à ses clients (flexibilité des approvisionnements, couverture de risques, aide à la formulation de produits sucrants...), et de ses ambitions en terme de croissance que ce soit vis-à-vis du sucre aujourd'hui importé (3Mt), des parts de marché historiques de ses homologues européens, ou de certains marchés en croissance ailleurs dans le monde (Afrique Sub-Saharienne, Asie, Amérique Latine).

Cette évolution de l'organisation du marché européen devrait permettre aux industriels français de se développer, et tous les acteurs rencontrés se placent résolument dans cette perspective.

En revanche l'augmentation mécanique de la concurrence à venir avec la fin des quotas, objectif de la Commission Européenne, que ce soit sur la vente de sucre (sucre/isoglucose/import) comme sur l'achat de betteraves (fin du prix minimum garanti et des droits de livraison), va mettre sous pression les marges des sucriers comme des planteurs et conduire à faire évoluer la dynamique de fixation des prix du sucre et de la betterave, et donc le rôle des structures professionnelles et interprofessionnelles. C'est une opportunité pour les régions européennes qui sont naturellement bien disposées pour la culture de la betterave, comme c'est le cas en France, en Allemagne, en Belgique ou encore en Pologne. Cependant, la croissance promise ne bénéficiera pleinement qu'aux industriels les plus solides (techniquement et

financièrement certes, mais surtout commercialement) et non pas à tous les acteurs européens aujourd'hui en activité. De nouvelles restructurations paraissent à terme inévitables.

C'est ainsi que les zones structurellement déficitaires et moins compétitives (comme l'Italie ou la Grèce), déjà très fortement impactées lors de la réforme de 2006, ne peuvent pas exclure un arrêt de leur activité sucrière demain, faute de pouvoir répondre dans la durée à la pression concurrentielle qu'ils anticipent sur leur zone de chalandise historique.

Les acteurs économiques et institutionnels abordent donc nécessairement la perspective de la fin des quotas de façon très différenciée selon les Etats Membres, sollicitant selon les cas auprès des instances européennes des leviers d'intervention pour éviter, prévenir, ou accompagner les conséquences industrielles et agricoles liées à la fin des quotas.

Pour la France, la fin des quotas représente indéniablement une opportunité. Tout l'enjeu va être de collectivement parvenir à tirer le meilleur parti de ces opportunités qui s'annoncent, afin de générer un maximum de valeur ajoutée sur le territoire national, de consolider dans la durée les activités agricoles et industrielles basées en France et les emplois associés, ce sur l'intégralité de la filière « longue », des semenciers jusqu'aux utilisateurs des différents produits liés au sucre.

L'échéance de 2017 est également une opportunité pour développer fortement notre industrie de deuxième transformation utilisatrice de sucre et attirer en France des investissements dans ce domaine. Avec la fin des quotas, les utilisateurs de sucre basés en France vont gagner en compétitivité par rapport à leurs concurrents européens ou internationaux et devraient pouvoir ambitionner également de nouvelles perspectives de croissance.

L'état des lieux synthétisé dans le présent rapport, l'analyse des enjeux et les préconisations formulées, sont le fruit de nos réflexions personnelles issues des échanges riches que nous avons eus avec l'ensemble des interlocuteurs qui ont accepté de nous consacrer du temps.

Ce travail ambitionne de proposer une analyse des enjeux liés à la fin des quotas au regard de la perspective dans laquelle se placent les acteurs français déjà en mouvement, et de proposer des pistes de réflexion complémentaires qui nous semblent mériter d'être expertisées par les acteurs concernés pour y donner une suite dans les faits d'ici 2017.

## 1. Une filière sucre française ambitieuse, en position favorable pour tirer profit des profondes évolutions à venir en Europe avec la fin des quotas en 2017

### 1.1. Un secteur agricole et industriel français parmi les plus performants, qui depuis 25 ans poursuit une stratégie volontariste de consolidation de ses positions

#### a. La France premier producteur betteravier européen

L'industrie sucrière française est un secteur d'importance dans notre industrie agroalimentaire avec 4,47 Mds€ de chiffre d'affaires, près de 45 000 emplois au travers de 26 000 planteurs produisant 37 Mt de betteraves à 16° sur 404 900 ha en métropole (estimations 2014-2015), auxquels s'ajoutent le chiffre d'affaires et les emplois générés par les utilisateurs de sucre basés en France.

Aujourd'hui la France est :

- 8<sup>ème</sup> producteur de sucre dans le monde (avec environ 5Mt),
- 1<sup>er</sup> producteur mondial de sucre de betterave (80% du sucre mondial est issu de la canne),
- 1<sup>er</sup> pays européen en surface betteravière<sup>1</sup>,
- 1<sup>er</sup> producteur européen de sucre
- 1<sup>er</sup> producteur européen d'alcool de betterave et 1<sup>er</sup> producteur d'alcool toutes origines confondues (betterave, céréales, vin)

| Pays                  | Nombre de sucreries 2014-2015 | Production de sucre (betterave) 2014-2015 (prévision)<br>Valeur en blanc<br>En milliers de tonnes | Nombre de planteurs 2013-2014 | Rendement sucre (prévision) 2014-2015 (t/ha) |
|-----------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|--|
| Allemagne             | 20                            | 4 440   | 30 663                        | 12,4   |
| Autriche              | 2                             | 480   | 7 289                         | 10,5   |
| Belgique - Luxembourg | 3                             | 800   | 7 701                         | 13,4   |
| Danemark              | 2                             | 465   | 1 325                         | 12,3   |
| Espagne               | 5                             | 523   | 4 610                         | 13,7   |
| Finlande              | 1                             | 86  | 761                           | 6,6  |
| <b>France</b>         | <b>25</b>                     | <b>5 113</b>  | <b>26 000</b>                 | <b>13,3</b>                                  |
| Grèce                 | 3                             | 40  | 1 875                         | 6,5  |
| Hongrie               | 1                             | 115   | 213                           | 7,6  |
| Italie                | 4                             | 482   | 7 000                         | 9,7  |
| Lituanie              | 2                             | 130   | 600                           | 8,1  |
| Pays-Bas              | 2                             | 1 130   | 9 524                         | 13,3   |
| Pologne               | 18                            | 1 710   | 35 702                        | 9,0  |
| République Tchèque    | 7                             | 621   | 758                           | 9,9  |
| Roumanie              | 4                             | 215   | 1 610                         | 7,4  |
| Royaume-Uni           | 4                             | 1 500   | 3 583                         | 14,2   |
| Slovaquie             | 2                             | 199   | 190                           | 9,1  |
| Suède                 | 1                             | 349   | 1 958                         | 10,3   |
| Croatie               | 3                             | 193   | 975                           | 7,5  |
| <b>U.E. à 28</b>      | <b>109</b>                    | <b>18 591</b>   | <b>142 337</b>                | <b>12,2</b>                                  |

Sources : Commission européenne, FranceAgriMer - C.E.F.S. - C.I.B.E.

Figure 1 : L'industrie sucrière en Europe (source Centre d'Etudes et de Documentation du Sucre, CEDUS)

<sup>1</sup> Surface betteravières sur la campagne 2013-2014 : France 391 000 ha (25% des surfaces européennes)  
 Allemagne 358 000 ha (23%), Pologne 186 000 ha (12%), Royaume-Uni 117 000 ha (8%), Pays-Bas 73 000 ha (5%),  
 Belgique 62 000 (4%), République Tchèque 62 000 ha (4%), Autriche 51 000 ha (3%).

La France produit ainsi 4,21Mt de sucre de betterave et 8,88MhL d'alcool de betterave (représentant l'équivalent de 0,9Mt de sucre) en métropole, ainsi que 0,25 Mt de sucre de canne dans les DOM (sur 5 unités de production).

Les betteraves sont transformées en France pour produire à la fois du sucre destiné soit au marché alimentaire, ou aux usages des industries chimiques et pharmaceutiques, de l'alcool traditionnel réparti entre usage alimentaire et industriel, et du bioéthanol. Sur la sole française de 400 000 ha de betteraves, la CGB estime qu'environ 315 000 ha sont utilisés in fine à la production de sucre, 25 000 ha à celle d'alcool traditionnel et 60 000 ha pour l'éthanol carburant.

Estimations des débouchés de sucre en France (en métropole et dans les départements d'Outre-Mer) (année 2014-2015) (en pourcentage)



Sources : FranceAgriMer, Chambre syndicale des raffineurs et conditionneurs de sucre de France

Figure 2 : Estimation des débouchés du sucre en France (source CEDUS)

Au cours du processus sont également produits de la pulpe de betterave destinée aujourd'hui en quasi-totalité à l'alimentation animale et des écumes utilisées en épandage comme amendement calcique.

| Production de pulpes en France  |              |                            |
|---------------------------------|--------------|----------------------------|
| Campagne 2013-14                | Tonnage brut | Tonnage de matières sèches |
| Pulpe humide (à 10,0 % MS)      | 64 167 t     | 6 422 t                    |
| Pulpe surpressée (à 27,0 % MS)  | 1 857 527 t  | 500 846 t                  |
| Pulpe déshydratée (à 88,0 % MS) | 1 215 557 t  | 1 069 886 t                |

Sources : A.R.T.B., C.G.B.

| Production de pulpes en Europe à 27 |              |                         |
|-------------------------------------|--------------|-------------------------|
| Campagne 2012-13                    | Tonnage brut | Tonnage matières sèches |
| Pulpe humide                        | 222 678 t    | 26 791 t                |
| Pulpe surpressée                    | 8 766 557 t  | 2 088 920 t             |
| Pulpe déshydratée                   | 3 930 285 t  | 3 508 226 t             |

Sources : C.G.B., C.I.B.E.

Figure 3 : Production de pulpe en France (source CEDUS)

En 2015, le tissu industriel basé en France qui couvre l'intégralité des quotas français est constitué de 2 groupes coopératifs (Cristal Union – 10 usines et Tereos – 9 usines), Saint Louis Sucre (4 usines) au statut privé et propriété du groupe allemand Südzucker, 1<sup>er</sup> producteur mondial de sucre dont la majorité du capital est détenu par des coopérateurs allemands et une partie est cotée en bourse (38%), et enfin deux structures privées mono-usine avec Lesaffre (détenu à 37% par Tereos et adossé à Cristal Union pour la commercialisation) et Ouvré (détenu à 45% par Südzucker). A noter en complément 5 unités de production dans les DOM.

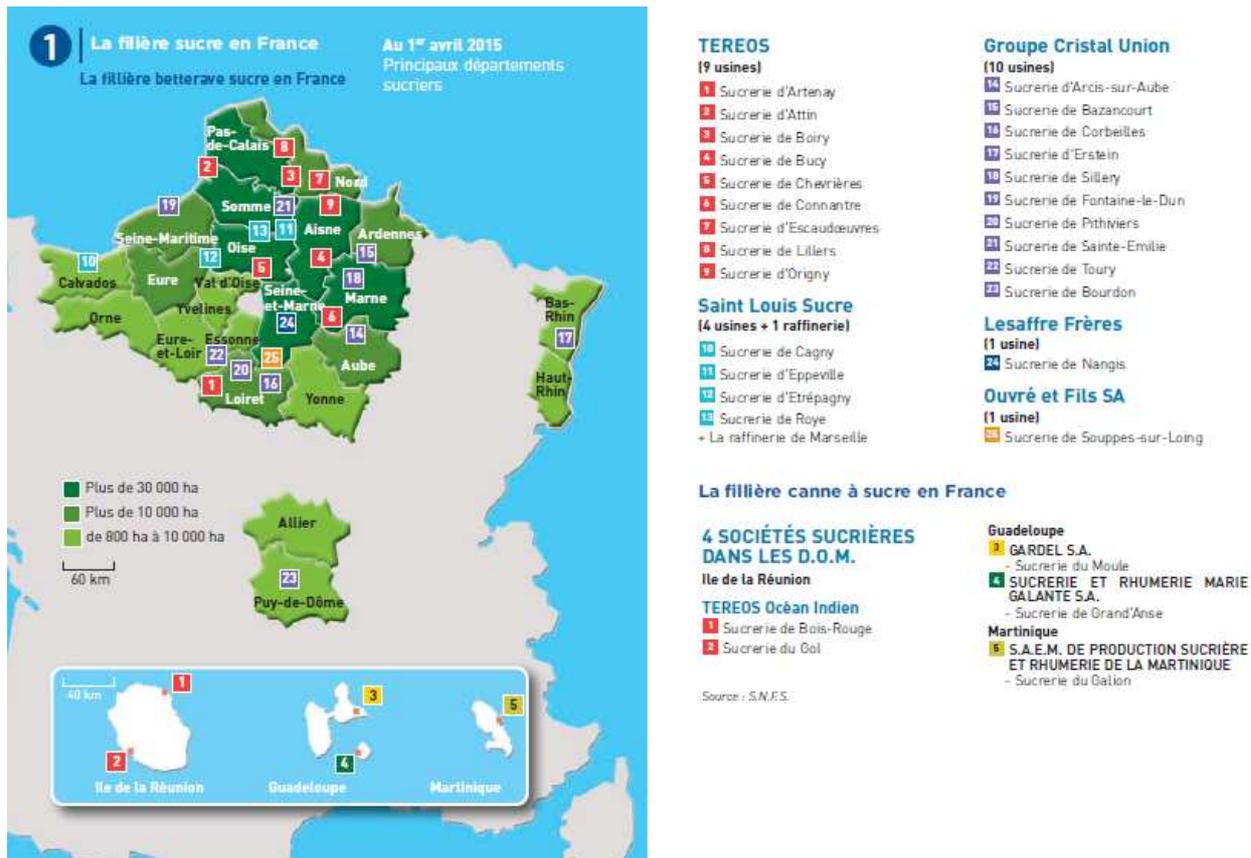


Figure 4 : cartographie des usines de sucre en France (source CEDUS)

La France est ainsi le 1<sup>er</sup> producteur européen (4,2Mt avec 25 sucreries) devant l'Allemagne (4Mt avec 20 sucreries), la Pologne (1,8Mt avec 18 sucreries), le Royaume Uni (1,1Mt avec 4 sucreries) et les Pays Bas (0,9Mt avec 2 sucreries). Au total au niveau européen les 109 sucreries en activité ont produit 16,8Mt de sucre en 2013-2014 et 19MhL d'alcool à partir de betteraves.

Aujourd'hui la France exporte environ 50% de sa production entre Europe et Pays Tiers. De son côté l'Allemagne est moins dépendante des marchés extérieurs, bénéficiant d'un marché national plus important, mais avec des prix moindres sur le segment du sucre de bouche compte tenu d'une prédominance des Marques de distributeurs (MDD) dans les Grandes et Moyennes Surfaces (GMS)).

*b. Une stratégie offensive de consolidation dès les années 90*

La réforme de 2006, accompagnée par d'importants financements de la Commission Européenne (630M€ d'aides à la restructuration et 64M€ pour soutenir la diversification), a permis de restructurer fortement le secteur sucrier avec 80 fermetures « volontaires » d'unités industrielles en Europe sur 179 en activité à l'époque et l'arrêt total des activités sucrières dans plusieurs pays (Bulgarie, Irlande, Lituanie, Slovaquie). Le secteur sucrier européen se retrouvait ainsi dans de meilleures dispositions pour aborder une future libéralisation du marché intérieur et la concurrence internationale, le jour où le régime des quotas serait supprimé.

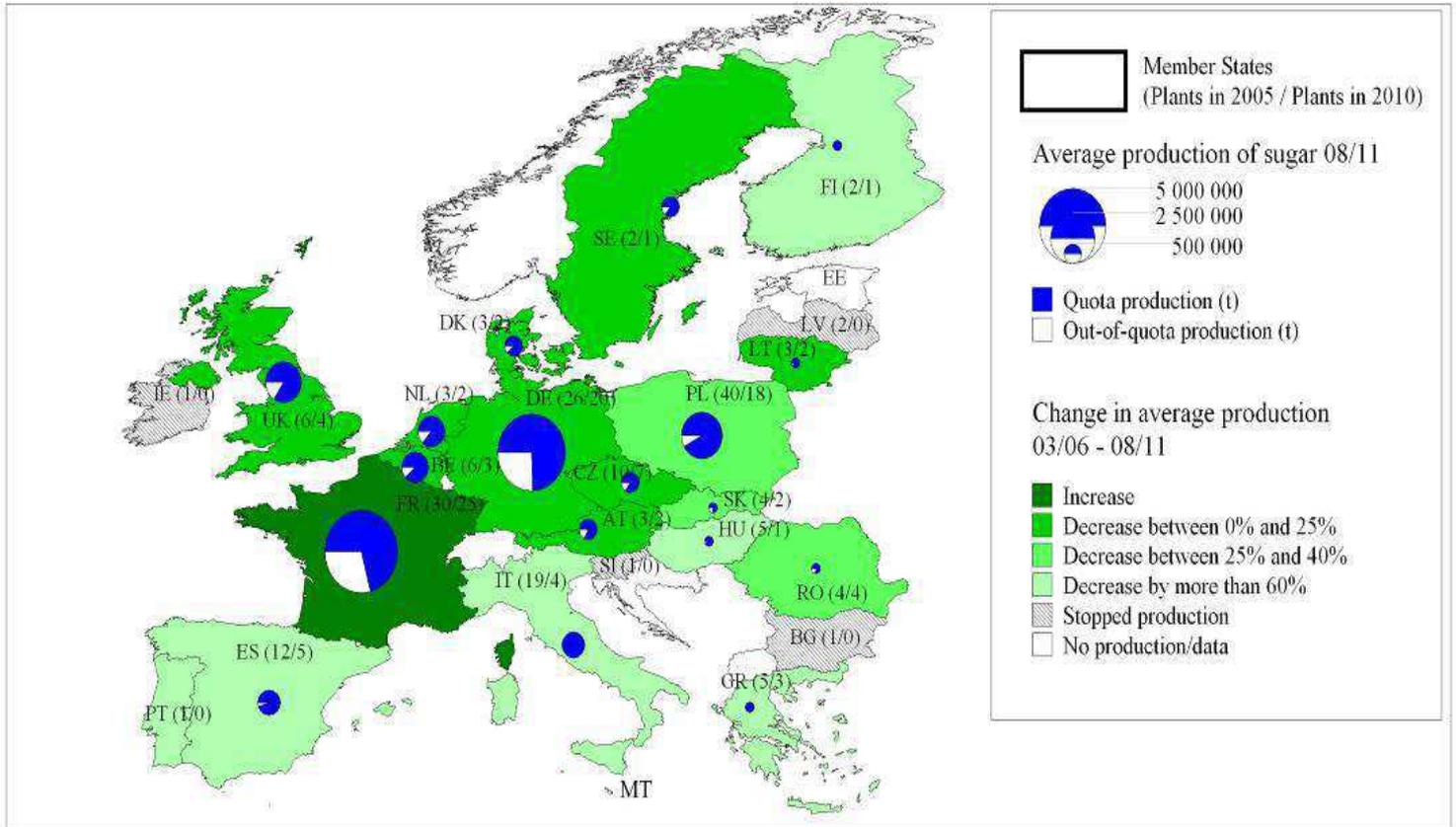


Figure 5 : Localisation et caractéristiques de la production de sucre en UE après la réforme de 2006 (source rapport CCE, 2011)

En France, les acteurs n'ont pas attendu cette réforme de 2006 pour se mettre en mouvement. Depuis les années 1990, ils mènent un processus continu de consolidation et de rapprochements industriels ayant permis de forger notamment deux pôles coopératifs solides : Tereos créé en 2003 suite à la fusion entre Union SDA et Union BS (structure ad hoc créée pour le rachat de Beghin Say) et Cristal Union, créé en 2000 par la fusion de 4 structures, qui fédèrent aujourd'hui au travers de leurs coopérateurs, 80% des betteraves françaises, contre seulement 20% il y a 30 ans.

Les deux dernières opérations en date en France sont le rachat de Beghin Say en 2003 qui a conduit à la création de Tereos (certaines entités dans la Marne ayant été reprises par Cristal Union), et de la Vermandoise (SVI) reprise en 2011 par Cristal Union.

Au final, la France dispose à ce jour de 25 usines relativement concentrées dans les zones betteravières, accessibles en moyenne dans un rayon d'approvisionnement parmi les plus faibles d'Europe (30 à 35km environ descendant même à 20km pour Lesaffre). La dernière fermeture, une unité en Champagne, date du rachat de SVI par Cristal Union. Elle avait été précédée de 5 fermetures en tout en France dans le cadre de la réforme de 2006.

U.E. : Répartition des quotas sucre par groupes en % des quotas des pays

|                     | Groupes en % du quota national |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
|---------------------|--------------------------------|----------|-------|----------|----------|---------|------------|-----------|---------|----------|-----------|----------|----------|----------|------------|-------------|---------|--------|-------|------------|--------|
|                     | UE                             | Danemark | Suède | Finlande | Lituanie | Hongrie | R. Tchèque | Slovaquie | Pologne | Roumanie | Allemagne | Autriche | Belgique | Pays Bas | France met | Royaume-Uni | Espagne | Italie | Grèce | France DOM | Açores |
| UE                  | 100,0%                         | 2,8%     | 2,2%  | 0,6%     | 0,7%     | 0,8%    | 2,8%       | 0,8%      | 10,5%   | 0,8%     | 21,7%     | 2,6%     | 5,1%     | 6,0%     | 22,5%      | 7,9%        | 3,7%    | 3,8%   | 1,2%  | 3,2%       | 0,1%   |
|                     | Nbre entités                   | 1        | 1     | 1        | 2        | 1       | 5          | 2         | 4       | 4        | 4         | 1        | 2        | 1        | 7          | 1           | 2       | 3      | 1     | 4          | 1      |
|                     | Sudzucker                      | 2,4%     |       |          |          | 100%    | 25%        | 39%       | 21%     | 23%      | 40%       | 100%     | 72%      | 20,5%    |            |             |         |        |       |            |        |
|                     | Nordzucker                     | 15%      | 100%  | 100%     | 100%     | 71%     |            | 61%       | 10%     |          | 34%       |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
|                     | Ferros                         | 13%      |       |          |          |         | 8%         |           |         | 3%       |           |          |          |          | 4%         |             |         |        |       | 7%         |        |
|                     | British Sugar                  | 11%      |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            | 100%        | 76%     |        |       |            |        |
|                     | Cristal Union                  | 8%       |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          | 35,1%    |            |             |         |        |       |            |        |
|                     | Pfeifer Et Lang                | 8%       |       |          |          |         |            |           | 25%     | 27%      | 22%       |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
|                     | Cosun                          | 7%       |       |          |          |         |            |           |         |          | 4%        |          |          | 100%     |            |             |         |        |       |            |        |
|                     | ASC                            | 5%       |       |          |          |         |            |           |         | 4%       |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
|                     | Autres                         | 12%      |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| Pays nordiques      |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| 6,3%                |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            | 29%    |
| Europe Est          |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            | 19%    |
| 15,7%               |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| Europe Centrale     |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| 35,5%               |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| Europe Atlantique   |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| 30,5%               |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| Europe méditerranée |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| 8,7%                |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| Outre Mer           |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |
| 3,3%                |                                |          |       |          |          |         |            |           |         |          |           |          |          |          |            |             |         |        |       |            |        |

Figure 6 : Répartition des quotas de sucre par groupe, en % des quotas des pays (source CGB)

Par ailleurs, les acteurs français se sont rapidement interrogés sur l'intérêt de rechercher des relais de croissance au-delà du seul marché intérieur sucrier. Ainsi, si Cristal Union a choisi de ne pas franchir le pas à cette époque, pour se concentrer sur le développement d'un réseau commercial dans l'UE, Tereos a dès les années 90 commencé à s'internationaliser en investissant d'abord en Europe de l'Est avec une prise de position en Tchécoslovaquie en 1992, puis s'est diversifié dans l'amidon en 1996, et enfin s'est tourné vers l'extérieur de l'Europe en prenant position au Brésil à partir de 2000, puis en Afrique en Indonésie et en Chine.

Si la réforme de 2006 a conduit certains pays européens à arrêter leurs activités sucrières, la France a pu maintenir (et même légèrement augmenter) son volume de production historique grâce à des acteurs industriels qui ont su faire évoluer leur stratégie industrielle pour s'adapter aux nouvelles contraintes liées à la révision du volume des quotas alimentaires (réduction de -5,8Mt), le plafonnement du débouché export (-4Mt), et la mise en place du hors-quota : investissements importants dans la production d'éthanol à partir de betteraves (la France est le 1<sup>er</sup> producteur européen avec une production supérieure à 3 fois celle de l'Allemagne), prise de parts de marché grâce au travail à façon (TAF) réalisé pour les acteurs européens qui ne réalisaient pas leurs quotas (50% du TAF européen est fait par Cristal Union qui est le principal acteur sur ce segment). Cette stratégie a été possible en grande partie grâce à la consolidation opérée sur les années précédentes. Elle a permis de préserver la majorité des planteurs (y compris les non coopérateurs), des sites industriels et de la surface agricole associée, contrairement à tous les autres pays européens sans exception qui ont réduit leur production.

c. *Des acteurs français proactifs depuis la réforme de 2006, anticipant une fin des quotas qu'ils considéraient déjà comme inévitable*

La réforme de 2006 a rapidement convaincu les industriels sucriers français (si tant est qu'ils ne l'étaient pas déjà) que le régime des quotas arriverait désormais rapidement à son terme. Mais, même si certains souhaitaient la voir arriver plus rapidement encore, il est important de comprendre que la réforme de 2017 entraînera des conséquences différentes à celle de 2006 pour le secteur européen. Contrairement à la réforme précédente, il n'y aura en 2017 d'une part aucun soutien financier pour susciter/faciliter/accompagner les éventuels arrêts d'activité, et d'autre part les droits historiques des planteurs seront remis en cause (prix minimum garanti, droit de livraison).

Anticipant cela, les planteurs et sucriers français ont engagé un gros travail pour gagner en compétitivité tant sur l'amont agricole que sur la partie industrielle, mobilisant de lourds investissements (par exemple de l'ordre d'1Md€ depuis 2000 chez Cristal Union) au niveau de chaque entreprise, notamment pour en améliorer l'efficacité énergétique. Par ailleurs, les entreprises ont mené un travail actif pour développer leurs relations commerciales en Europe et dans le monde. Pour Cristal Union, création d'une filiale commerciale, Cristal Co, gérant la commercialisation du sucre produit, prise de participation en Ile Maurice, en Italie, conclusion de partenariats avec American Sugar, consolidation de liens commerciaux par le biais du TAF en Italie et en Grèce. De même pour Tereos avec une prise de position en Espagne, la reprise d'un négociant anglais et la création d'une filiale, Tereos Commodities, pour maîtriser en interne le commerce international du groupe.

Ainsi les sucriers français ont rapidement utilisé les profits substantiels des années où le prix du sucre européen a atteint des sommets (plus de 700€/T pour un prix de référence à 404€/T) pour investir, renforcer leurs positions commerciales en Europe ou se diversifier dans le reste du monde.

d. Une attitude partagée Outre-Rhin

De leur côté les leaders allemands ont fait de même avec une avance indéniable sur certains aspects compte tenu de la structure beaucoup plus transeuropéenne de leurs trois groupes sucriers Südzucker (présents avec des usines dans 9 pays européens et premier producteur mondial de sucre), Nordzucker (présent dans 7 pays et 2<sup>ème</sup> producteur de sucre en Europe) et Pfeifer&Langen (présent dans 3 pays) concentrant à eux trois 47% des quotas européens. De même ils tentent de consolider rapidement une stratégie commerciale globale, comme Südzucker qui s'est rapproché du négociant ED&F MAN en y prenant une participation de 200M€.

Ils avaient l'avantage jusqu'à présent de concentrer la majeure partie des quotas européens : 24% pour Südzucker, 15% pour Nordzucker et 8% pour Pfeifer & Langen contre 13% pour Tereos (répartis dans 4 pays) et 8% pour Cristal Union (uniquement en France). Ils ont ainsi pu bénéficier fortement des cours élevés du sucre européen, mais ils seront probablement d'autant plus impactés par la diminution constatée depuis fin 2014 des prix du sucre du quota.



Figure 7 : Implantations du Groupe Südzucker (source Saint-Louis Sucre)

- Südzucker
- Raffinerie Tirlemontoise
- Saint Louis Sucre
- AGRANA

## Active throughout Europe: Our locations

- **Headquarters**
  - D 1 Braunschweig
- **Regional head office**
  - DK 2 Nordio Sugar, Copenhagen
- **Sugar plants**
  - D 3 Clauen
  - D 4 Nordstemmen
  - D 5 Uelzen
  - D 6 Klein Wanzleben
  - D 7 Schladen
  - DK 8 Nakskov
  - DK 9 Nykøbing
  - S 10 Örtofta
  - FIN 11 Säkylä
  - LT 12 Kedainiai
  - PL 13 Opalenica
  - 14 Chelmża
  - SK 15 Trenčianska Teplá
- **Liquid sugar plants**
  - D 4 Nordstemmen
  - 16 Groß Munzel
- **Sugar plants - non-consolidated minority stakes**
  - CZ 19 Dobruvice
  - 20 České Meziříčí
- **Other locations**
  - DK 2 NP Sweet, Copenhagen
  - D 6 Bioethanol, Kl. Wanzleben
  - B 21 Brussels Office
  - S 22 Fibrex, Köpingsbro
- **Sales offices**
  - EE 23 Tallinn
  - LV 24 Riga
  - LT 25 Vilnius
  - NO 26 Oslo
  - IS - Reykjavik
  - IE - Dublin
  - GR - Athens
- **Refineries**
  - PL 14 Chelmża
  - S 17 Arlöv
  - FIN 18 Porkkala



Figure 8 : Implantations du groupe Nordzucker (source Nordzucker)

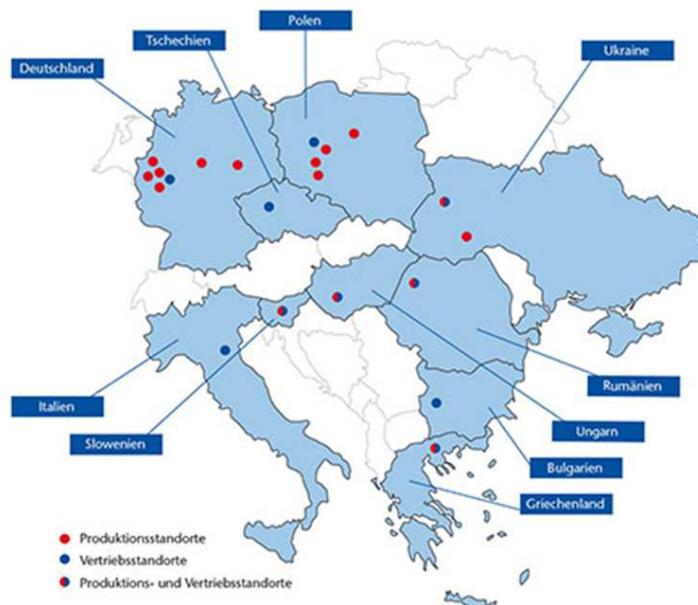


Figure 9 : Implantations du groupe Pfeifer & Langen (source Pfeifer & Langen)

## 1.2. Un marché européen mature qui va redevenir excédentaire, avec des leaders qui ambitionnent tous d'accroître leur production

### a. Un marché européen importateur net depuis la réforme de 2006

L'Europe est un marché sucrier mature dont la consommation plafonne voire pourrait légèrement décroître dans le temps (36kg de sucre consommés par personne par an, contre 25kg en moyenne pour le reste du monde).

C'est une demande globale d'environ 18Mt qui se répartit entre les débouchés agroalimentaire (70%), le sucre de bouche vendu en GMS et RHF (25%), et l'usage industriel non alimentaire (5%), auxquels s'ajoute la consommation d'alcool (alimentaire, industriel et biocarburant). Le bilan UE pour la campagne 2013/2014 s'établit au global hors éthanol à : 17,175 Mt pour le sucre alimentaire et 0,810 Mt pour le sucre industriel

Si la consommation européenne est stable, en revanche la manière dont le besoin est couvert entre les différentes voies d'approvisionnement possibles (production locale, raffinage de sucre roux importé, importation de sucre blanc déjà raffiné) a connu une importante inflexion avec la réforme de 2006.

Historiquement, par le biais d'une « préférence communautaire » affirmée, l'UE assurait un maintien de l'équilibre offre/demande et évitait les excédents de production par le biais d'un encadrement spécifique du marché depuis 1968 incluant à la fois un prix minimum garanti de la betterave, une limitation des possibilités de production de chaque Etat membre pour le sucre alimentaire et non alimentaire, et la mise en place d'accords interprofessionnels régissant les relations entre planteurs et sucriers.

Sous ce régime, l'Europe était avant la réforme de 2006 le deuxième exportateur mondial avec 6Mt par an, loin derrière le leader brésilien (26Mt).

Comme l'illustrent le tableau et le graphique qui suivent, la conjonction en 2006 d'une réduction volontaire de quotas de -5,8Mt sur le sucre alimentaire le ramenant à un niveau inférieur à la consommation intérieure, la mise en place d'un plafond sur les exportations européennes (1,35Mt) par l'OMC, et l'arrêt des soutiens directs, ont entraîné à la fois une augmentation des importations (15% à 20% de la consommation UE en dépendent désormais) et une chute drastique des volumes exportés (-4,5Mt), plaçant l'UE en situation d'importateur net (entre -1,5 et -3Mt selon les années).

EU Production, Imports, Exports, Consumption and Stocks, 2006 to 2013

| Calendar Year | Production  | Imports   | Exports   | Net Trade  | Consumption  | Ending Stocks |
|---------------|-------------|-----------|-----------|------------|--------------|---------------|
| 2006          | 16,172,642* | 2,486,678 | 6,151,886 | 3,665,208  | 16,005,486 ~ | 14,527,020    |
| 2007          | 15,551,367* | 3,094,755 | 1,495,825 | -1,598,930 | 17,056,913 ~ | 15,094,191    |
| 2008          | 13,530,815* | 3,307,771 | 1,373,966 | -1,933,805 | 17,386,056 ~ | 13,172,755    |
| 2009          | 15,057,850* | 3,063,335 | 1,442,573 | -1,620,762 | 16,372,021 ~ | 13,479,346    |
| 2010          | 15,472,638* | 3,095,857 | 2,173,184 | -922,673   | 17,625,739 ~ | 12,248,918    |
| 2011          | 16,729,622* | 4,444,128 | 1,361,123 | -3,083,005 | 17,717,245 ~ | 14,344,300    |
| 2012          | 17,002,198* | 3,617,424 | 1,915,272 | -1,702,152 | 18,060,963 ~ | 14,987,687    |
| 2013          | 15,912,814* | 4,072,012 | 1,413,916 | -2,658,096 | 18,523,160 ~ | 15,035,437    |

Campaign: July - February

From 2007 including figures of Bulgaria and Romania

Data for Croatia prior to October 2013 is not included in the EU tables and shown individually

\* Excluding production of sugar and sugar syrups used for fuel ethanol production: 2006-518,323t; 2007-1,541,064t; 2008-1,667,868t; 2009-1,763,511t; 2010-1,141,536t; 2011-1,347,021t; 2012-1,246,266t; 2013-1,500,000t

~ Excluding use of sugar and sugar syrups for fuel ethanol production: 2006-129,581t; 2007-774,012t; 2008-1,572,765t; 2009-1,691,778t; 2010-1,608,015t; 2011-1,192,908t; 2012-1,274,001t; 2013-1,234,923t

Figure 10 : Tableau du marché sucrier européen de 2006 à 2013, en tonnes (source ISO 2014)

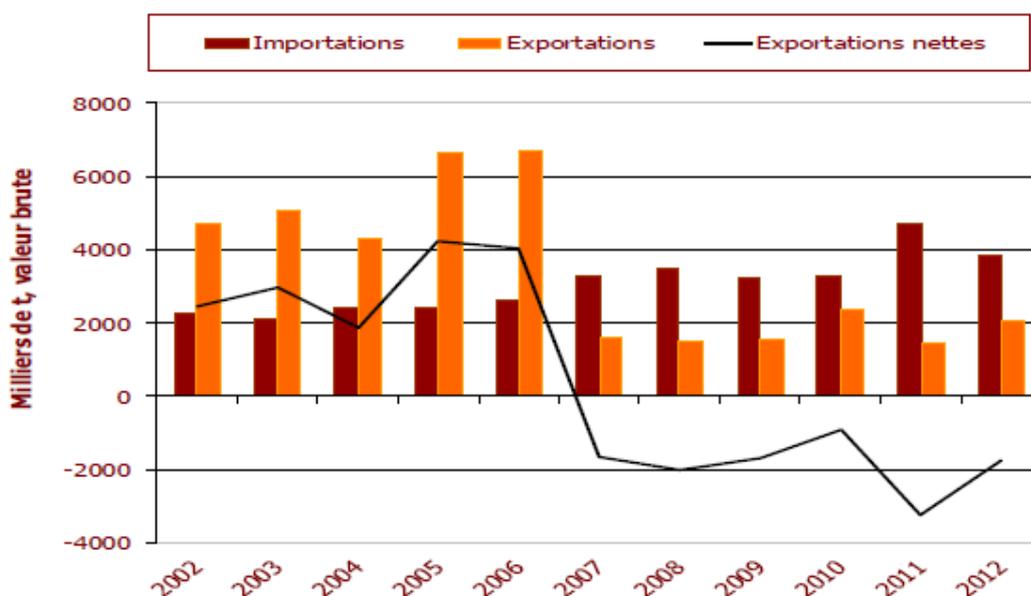


Figure 11 : Graphique de l'évolution du solde sucrier européen dans les années 2000 (source ISO)

b. Un marché européen qui sera à nouveau exportateur net post-2017

La réforme de 2017 va conduire à supprimer les deux plafonds actuels (quota alimentaire et limitation à l'export). Cette possibilité d'accroissement de la production, sans restriction quant à l'usage visé du sucre (alimentaire/non alimentaire) devrait conduire le marché européen à redevenir structurellement excédentaire et donc exportateur net.

En effet, avec la fin des quotas, l'équilibre global au niveau européen devrait à nouveau s'inverser compte tenu de la liberté qu'auront les sucriers européens de produire plus pour se positionner sur la totalité du marché alimentaire intérieur, ce au détriment d'une part importante du sucre importé (entre 2,5 et 3,5Mt sur les 4Mt importées). Parallèlement, l'isoglucose (produit à partir de blé ou de maïs) qui ne sera plus plafonné au quota de 0,7Mt actuel sera susceptible de répondre également à une partie plus importante de la demande intérieure (entre 1Mt et 2,3Mt en tout selon les scénarii). De plus les acteurs pourront accroître leurs volumes exportés.

Au global l'UE devrait :

- Continuer à importer une quantité limitée de sucre de canne, correspondant a minima à la demande incompressible en sucres spéciaux (sucre brut non raffiné) soit 0,5Mt,
- accroître sa production et sa consommation d'isoglucose dans une fourchette allant selon les estimations de 1 à 2,3Mt en fonction des cours du sucre et de la comparaison relative entre les prix des matières premières agricoles betterave/blé/maïs,
- augmenter sa production de sucre de betterave à destination d'abord de la consommation intérieure puis de l'export pour le solde,

ce qui devrait conduire in fine à un solde de sucre disponible exportable de 2 à 3 Mt, avec des variations plus marquées qu'à l'heure actuelle d'une année sur l'autre en fonction des conditions de marché sur l'ensemble des facteurs entrant en ligne de compte (aléas climatiques, betterave/céréales, sucre/isoglucose, sucre/alcool, betterave/canne à sucre, €/€, \$/Réal...). Ce volume total exportable dépendra fortement du prix proposé pour l'achat de la betterave comparativement aux autres cultures

concurrentes, ainsi que du contexte des parités monétaires rendant plus ou moins attractif et/ou compétitif le sucre européen par rapport aux productions concurrentes à base de canne à sucre qui viseront également les grandes zones déficitaires du monde.

c. Des leaders sucriers européens ambitionnant tous d'accroître leur production sans création d'usine

Entre l'amélioration régulière du rendement des betteraves (de +1 à +2%/an) et l'allongement des durées de campagne, l'Europe devrait pouvoir atteindre dans les configurations de marchés les plus favorables, 21 à 22Mt de sucre produit grâce aux capacités installées actuelles, contre 18,5Mt aujourd'hui, soit près de + 15%.

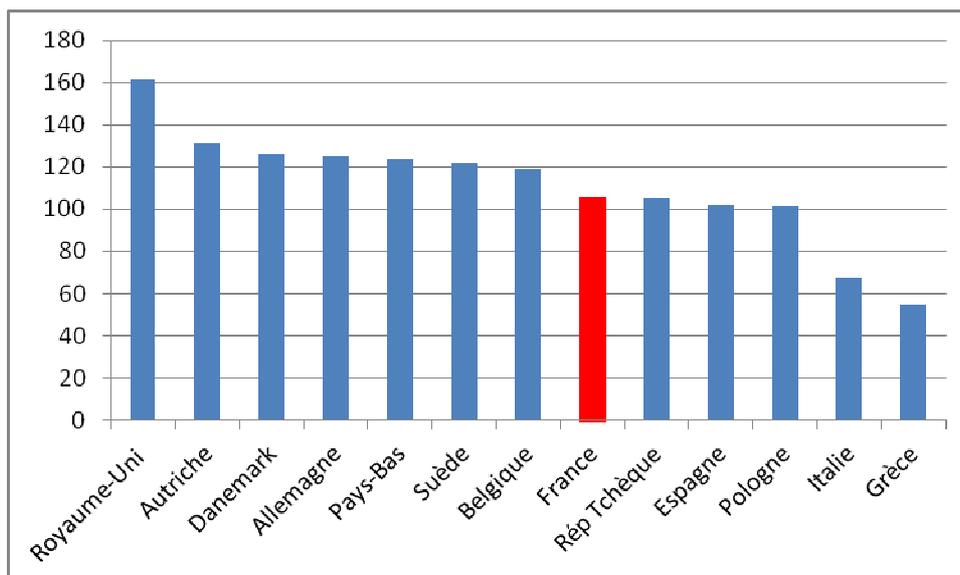
| Pays                  | Nombre de sucreries 2014-2015 | Production de sucre (betterave) 2014-2015 (millions) Valeur et teneur en sucre par millier de tonnes | Nombre de plantations 2013-2014 | Rendement sucre (milliers) 2014-2015 (t/ha) |
|-----------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|---|
| Allemagne             | 20                            | 4 440  | 30 663                          | 12,4  |
| Autriche              | 2                             | 480  | 7 289                           | 10,5  |
| Belgique - Luxembourg | 3                             | 800  | 7 701                           | 13,4  |
| Danemark              | 2                             | 465  | 1 325                           | 12,3  |
| Espagne               | 5                             | 523  | 4 610                           | 13,7  |
| Finlande              | 1                             | 86   | 761                             | 6,6   |
| <b>France</b>         | <b>25</b>                     | <b>5 113</b>   | <b>26 000</b>                   | <b>13,3</b>                                 |
| Grèce                 | 3                             | 40   | 1 875                           | 6,5   |
| Hongrie               | 1                             | 115  | 213                             | 7,6   |
| Italie                | 4                             | 482  | 7 000                           | 9,7   |
| Lituanie              | 2                             | 130  | 600                             | 8,1   |
| Pays-Bas              | 2                             | 1 130  | 9 524                           | 13,3  |
| Pologne               | 18                            | 1 710  | 35 702                          | 9,0   |
| République Tchèque    | 7                             | 621  | 758                             | 9,9   |
| Roumanie              | 4                             | 215  | 1 610                           | 7,4   |
| Royaume-Uni           | 4                             | 1 500  | 3 583                           | 14,2  |
| Slovaquie             | 2                             | 199  | 190                             | 9,1   |
| Suède                 | 1                             | 349  | 1 958                           | 10,3  |
| Croatie               | 3                             | 193  | 975                             | 7,5   |
| <b>U.E. à 28</b>      | <b>109</b>                    | <b>18 591</b>  | <b>142 337</b>                  | <b>12,2</b>                                 |

Sources : Commission européenne, FranceAgriMer – C.E.F.S. – C.I.B.E.

Figure 12 : L'industrie sucrière en Europe (Rappel de la Figure 1)

Mais cet accroissement de production, et donc l'excédent exportable sera concentré sur les régions et les industriels les plus compétitifs qui satureront d'ores et déjà leurs quotas attribués. Tous les bassins de production les plus compétitifs et qui ont encore des marges de progrès, envisagent d'accroître leur production pour saisir les opportunités qui vont s'offrir sur le marché européen et mondial.

L'essentiel de l'accroissement de la production devrait se faire dans l'immédiat grâce à l'allongement des campagnes pour atteindre en France 120 à 130 jours en moyenne ce qui est déjà le cas dans certains pays (120 jours en Allemagne et en Belgique, plus de 150 jours au Royaume-Uni, jusqu'à près de 140 jours en Autriche). La progression des rendements betteraviers contribuera également à cette augmentation de production. A noter que le couple rendement et teneur en sucre, variant assez nettement d'un bassin betteravier à un autre y compris en France, pourra être un facteur déterminant dans l'incitation à cultiver de la betterave.



**Figure 13 : Durées de campagne moyennes par pays en Europe entre 2010/11 et 2013/14 en jours (source CEFS)**

Au global l'augmentation de la production estimée à plus de 2,5Mt en Europe, devrait être concentrée principalement en France (à près de 60%), notamment grâce aux grandes marges de progrès possible sur l'allongement des durées de campagne, et en Allemagne (à environ 25%). La France devrait rester demain le 1<sup>er</sup> producteur européen.

Mais avec un enjeu pour la France de réduire au maximum les disparités et écarts types sur chaque bassin de production et sur chaque usine, puisque d'ores et déjà on a des écarts qui vont de 80 jours de campagne au Sud de Paris à près 120 jours sur certaines usines.

La Pologne qui se trouve également dans une zone très propice à la culture de la betterave et qui a annoncé un recouplage d'aides sur le secteur dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) 2014-2020, devrait également accroître sa production et sa compétitivité.

L'Angleterre et les Pays-Bas qui sont également performants ne devraient en revanche pouvoir augmenter leur production que de façon beaucoup plus marginale, ayant déjà des durées de campagne parmi les plus longues d'Europe, et des rayons d'approvisionnement importants, faute de ressource betteravière suffisante à proximité (80km pour les concurrents en Europe du Nord, 50km en Pologne ou en Belgique, 40km en Allemagne, contre 32km en moyenne en France). Ceci étant, la comparaison des rayons d'approvisionnement est à moduler au regard du dimensionnement des usines existantes, et il y a toujours des progrès possibles, même en France où, parfois, les betteraves parcourent 100km.

#### *d. Des amidonniers visant un développement de l'isoglucose*

La production totale mondiale d'amidon se situe à environ 74 Mt d'équivalent amidon. 75% de cet amidon est extrait à partir du maïs (cette situation rappelle le ratio de 80% du sucre mondial qui est issu de la canne). Les USA et la Chine sont les deux premiers producteurs d'amidon avec une production équivalente d'environ 24 Mt d'équivalent amidon chacun, suivi par l'union européenne 10 Mt (dont 3Mt en France) et l'Asie (8Mt). Sur cette base, le marché mondial de l'isoglucose (un sucre issu de l'amidon de céréales (blé ou maïs)) est d'environ 13Mt produites pour 12Mt consommées, majoritairement en Amérique (8Mt) et en Asie (2Mt), avec une approche locale des marchés, l'isoglucose étant difficile à transporter car chaud et liquide.

Comme pour le sucre, la France est le 1<sup>er</sup> producteur européen et le 3<sup>ème</sup> producteur mondial d'amidon, représentant 1/3 de la production UE, suivie par l'Allemagne et les Pays Bas. 4 acteurs industriels sont présents sur le territoire national avec Cargill, Roquette, Chamtor et Tereos (Syril) dont les 10 implantations sont situées dans le même croissant géographique que les sucriers : Nord Pas de Calais, Picardie, Champagne-Ardennes, Alsace. L'amidonnerie transforme 30% de la collecte française de maïs-grain et plus de 10% de celle du blé. A ce titre c'est un débouché important pour ces deux productions agricoles en France, mais en concurrence avec d'autres usages de ces céréales, alors que la sucrerie est la destination exclusive de la betterave. L'amidon est également extrait en France dans une moindre mesure à partir de fécule de pomme de terre et de pois de façon plus marginale.

La production d'isoglucose en Europe a également été impactée par la réforme de 2006 qui a plafonné la production à 0,7Mt et entraîné l'arrêt de plusieurs sites.

**Tableau 15 : Nombre de sites de production d'isoglucose par sociétés et par pays<sup>33</sup>**

| Sociétés    | Avant la réforme |  | 2010            |                            |
|-------------|------------------|--|-----------------|----------------------------|
|             | Nombre of sites  | États membres                                  | Nombre de sites | États membres              |
| Cargill     | 5                | Allemagne, Italie, Espagne, Pologne            | 4               | Allemagne, Italie, Pologne |
| Copam       | 1                | Portugal                                       | 1               | Portugal                   |
| Hungrana    | 1                | Hongrie  | 1               | Hongrie                    |
| Roquette    | 4                | Espagne, Roumanie, Italie, France              | 2               | Espagne, Italie            |
| Sucros Oy   | 1                | Finlande                                       | 0               |                            |
| Syril       | 3                | Espagne, Royaume-Uni, Belgique                 | 1               | Belgique                   |
| Tate & Lyle | 5                | Roumanie, Grèce, Pays-Bas, Bulgarie, Slovaquie | 2               | Bulgarie, Slovaquie        |

Source : Commission européenne. 2011. « Évaluation des mesures de la PAC appliquées au secteur du sucre », p. 33. En ligne. [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/fulltext\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/fulltext_en.pdf).

**Figure 14 : Sites de production d'isoglucose par société et par pays en 2005 et 2010 (source rapport ISO)**

La fin des quotas sur l'isoglucose amène les acteurs amidonniers à s'interroger à nouveau sur l'intérêt d'investir dans des capacités de production supplémentaires, au regard des parts de marchés qu'ils pensent pouvoir prendre au saccharose post-2017. Les amidonniers ont depuis longtemps été en faveur d'une fin des quotas sur l'isoglucose. Cette échéance de 2017 est donc accueillie avec satisfaction y voyant une perspective de développement pour le secteur.

La part future de l'isoglucose en Europe dépendra notamment :

- Du transfert de demande des industriels utilisateurs qui, sous réserve de revoir les formulations pourront en partie substituer au sucre cristallisé de saccharose des sucres liquides de glucose (isoglucose ou sirops de glucose)
- Du cours du blé sur le marché international
- Du prix du sucre européen comparativement aux coûts de production de l'isoglucose (incluant le coût d'achat du blé), et de la valorisation de l'amidon.

Force est de constater aujourd'hui, que si toutes les estimations et études disponibles tablent sur une augmentation de la consommation d'isoglucose en Europe, les ambitions se sont fortement réduites depuis un an compte tenu des prix du blé et des prix du sucre européen qui se sont rapprochés rapidement du prix de référence et n'offrent pas suffisamment de perspectives, rendant ce débouché moins attractif comparé aux autres voies de valorisation de l'amidon. La percée de l'isoglucose devrait donc se faire, du moins dans une première phase, à capacité de production constante.

Mis à part ADM qui projette un accroissement de capacité d'isoglucose en Europe Centrale, profitant de conditions de culture particulièrement favorables au maïs, les autres acteurs s'orientent essentiellement vers une saturation des outils de productions existants conduisant à tableur plutôt sur un débouché de

l'ordre de 1 à 1,3Mt dans un premier temps, pouvant monter jusqu'à 2 à 2,3Mt maximum à horizon 2023, soit du double au triple du plafond actuel de 0,7Mt. Cette augmentation devrait se faire plutôt en Europe de l'Est où se trouve l'essentiel de la production actuelle, d'autant plus qu'au-delà des questions de prix, les acteurs anticipent de possibles débats d'image, notamment en Europe de l'Ouest (cf les discussions aux USA), qui limitent de fait le taux de pénétration de l'isoglucose, y compris dans le secteur des boissons où il y aurait pourtant large substituabilité entre l'isoglucose (qui est un sucre liquide) et le saccharose cristallisé.

Au global l'isoglucose ne devrait donc atteindre à terme qu'environ 10% de la consommation européenne de sucre (contre un taux de pénétration théorique estimé à 30% maximum en Europe au regard de ses applications), soit très loin de ce qu'il est aux USA (40%), Canada (28%), Mexique (25%), Japon (30%). Ces estimations restent totalement dépendantes de l'évolution future du prix des céréales. Ceci étant, les conditions économiques pour les producteurs d'isoglucose en Europe ne seront jamais aussi compétitives qu'aux USA où les industriels transforment du maïs OGM et ont pu développer rapidement leur production grâce à la limitation des importations de sucre. C'est une problématique qui se pose également sur l'éthanol.

Au-delà de l'isoglucose, le secteur des produits amylacés est très attentif à l'évolution des prix du sucre en Europe, car toute une gamme de produits à forte valeur ajoutée en dépend. Outre les 0,7Mt d'isoglucose en concurrence quasi directe avec le sucre, s'y ajoutent le marché des « sucres particuliers » aux applications spécifiques (sirops de glucose, dextrose, maltodextrine, sorbitol... en tout il y a environ 300 références de sucre de glucose) qui sont en adhérence avec certains usages du sucre traditionnel.

Parmi les sucriers Européen, notons que Südzucker, Nordzucker et Tereos se sont positionnés sur le segment des sucres de céréales.

e. De nouvelles restructurations à venir dans les pays les moins compétitifs en UE

Si la fin des quotas annonce des augmentations de production notamment en France, en Allemagne et en Pologne, la situation va être en revanche plus complexe dans les pays européens qui sont d'ores et déjà aujourd'hui déficitaires, en raison notamment d'un rendement betteravier insuffisant, et qui ne parviennent pas à réaliser leurs quotas malgré des prix attractifs. Pour ces zones infra-UE la situation post-2017 restera déficitaire, et devrait même s'aggraver compte tenu de la pression concurrentielle qui sera mise sur leur production par les acteurs présents sur les zones excédentaires qui chercheront à écouler leur augmentation de production en privilégiant dans un premier temps la proximité des marchés UE déficitaires.

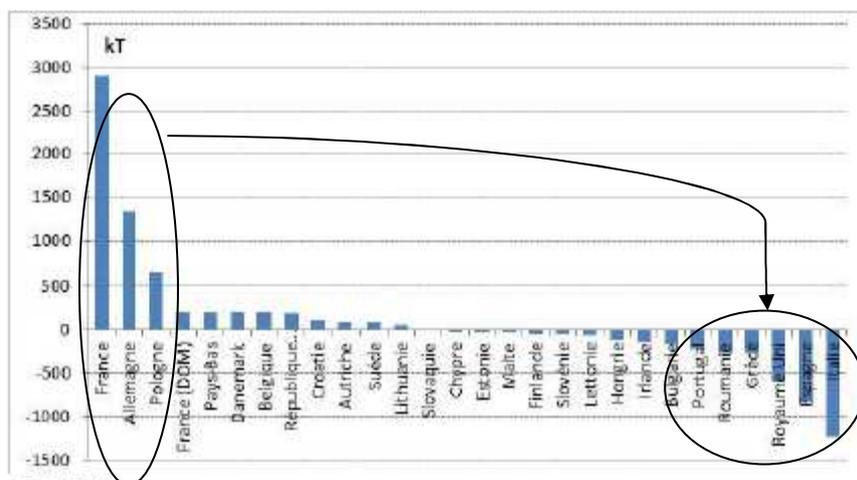


Figure 15 : Estimation des soldes sucriers (production-consommation) par pays après 2017 (source Tereos)

Aussi les productions locales comme le raffinage présent, sont susceptibles d'y disparaître à court/moyen terme. C'est notamment le cas en Grèce, partiellement en Italie, ou dans une moindre mesure en Finlande, en Hongrie, Lituanie ou Slovaquie (le bloc 3 et une partie du bloc 2 dans le tableau post-2006 ci-dessous).

## VENTILATION DES ÉTATS MEMBRES EN FONCTION DE LEUR RENTABILITÉ COMBINÉE ET DES QUOTAS LIBÉRÉS

(en tonnes de sucre blanc)

| État membre                       | Niveau de rentabilité combinée <sup>1</sup> | Impact actuel de la réforme |  |  |                                     |                                   |  |
|-----------------------------------|---|-----------------------------|--|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|
|                                   |   | Quota initial <sup>2</sup>  | Quota libéré durant les deux premières campagnes | Quota libéré en 2008/2009 <sup>3</sup> | Pourcentage du quota initial libéré | Pourcentage du quota libéré total | Quota disponible à partir de 2009/2010 |
|                                   |   | (A)                         | (B)  | (C)                                    | (D) = (B+C)/ (A)                    | (E) = (B+C)/ total B+total C      | (F) = A+B+C                            |
| Irlande                           | Faible                                      | 2 143 923                   | - 1 216 376                                      | - 260 466                              | 68,9 %                              | 28,2 %                            | 667 081                                |
| Grèce                             |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Italie                            |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Portugal (continental)            |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| République tchèque                | Moyen                                       | 2 923 655                   | - 566 062  | - 725 282                              | 44,2 %                              | 24,7 %                            | 1 632 311                              |
| Danemark                          |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Espagne <sup>3</sup>              |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Lettonie                          |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Lituanie                          |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Hongrie                           |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Slovaquie                         |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Slovénie                          |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Finlande                          |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Belgique                          |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Allemagne                         |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| France (métropolitaine)           | Élevé                                       | 12 895 381                  | - 42 562   | - 2 410 358                            | 19,0 %                              | 46,9 %                            | 10 442 461                             |
| Pays-Bas                          |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Autriche                          |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Pologne                           |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Suède                             |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Royaume-Uni                       |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| Autres États membres <sup>4</sup> |   |                             |  |  |                                     |                                   |  |
| <b>TOTAL</b>                      |   | <b>18 567 073</b>           | <b>- 1 825 000</b>                               | <b>- 3 405 333</b>                     | <b>28,2 %</b>                       | <b>100,0 %</b>                    | <b>13 336 740</b>                      |

<sup>1</sup> Répartition des États membres en fonction de leur rentabilité combinée, laquelle est susceptible d'affecter la réduction probable de leur production de sucre (tableau 3 du document «Update of impact assessment» (Mise à jour de l'évaluation d'impact) [SEC(2003) 1022] de la Commission).

<sup>2</sup> Le «quota initial» correspond à la somme, d'une part, du quota initial attribué aux États membres, comme cela est indiqué à l'annexe III du règlement (CE) n° 318/2006, pour la campagne de commercialisation 2006/2007 et, d'autre part, des quotas additionnels acquis en 2006/2007 et 2007/2008.

<sup>3</sup> Le quota de 132 106 tonnes libéré en Espagne pour la campagne de commercialisation 2009/2010 a été inclus sous 2008/2009.

<sup>4</sup> Les «autres États membres» regroupent la Roumanie, la Bulgarie, les départements français d'outre-mer et la région autonome des Açores.

Sont principalement concernées les zones ayant aujourd'hui recours au travail à façon, permettant de valoriser du sucre hors quota produit par des acteurs ayant déjà atteint leur quota. Les prix élevés du sucre du quota permettaient de préserver une marge substantielle pour chacun des acteurs intervenant dans l'opération. Mais ce mécanisme, déjà moins rémunérateur, voire coûteux, en 2014/2015 en raison de la forte réduction des prix européens, deviendra de toute façon caduc post-2017. Les acteurs les plus compétitifs se livreront alors une concurrence pour écouler en direct leur sucre sur ces zones déficitaires, et y accroître leur part de marché au-delà du volume de TAF actuel - ce en concurrence avec la production locale.

Les arrêts d'usines et de la culture associée de betteraves correspondraient à une réduction de production locale potentielle de l'ordre de -0,3Mt à -0,7Mt maximum, quantité qui devrait pouvoir être largement couverte par les augmentations de production de sucre de betterave et d'isoglucose des pays les plus compétitifs sur ces produits.

L'activité en Espagne, détenue principalement par British Sugar et Tereos, ne semble pas menacée dans l'immédiat en raison du fait que la culture de la betterave y est irriguée, permettant d'atteindre des rendements similaires à certains bassins français. Enfin l'Etat espagnol fait partie des dix Etats membres ayant annoncé un recouplage des aides sur le secteur, avec un niveau d'intervention certes limité mais qui devrait permettre de compenser une bonne partie des surcoûts liés à l'irrigation.

### **1.3. Un marché européen du sucre alimentaire beaucoup plus concurrentiel avec des prix qui se reconnecteront aux cours mondiaux**

Les industriels sucriers français seront amenés au regard de leurs intérêts économiques à orienter leur stratégie au profit :

- Du débouché alimentaire du sucre en France
- Des débouchés alimentaires en Europe, sur les pays accessibles depuis la France avec des frais logistiques les plus compétitifs possibles
- D'un arbitrage pour le solde entre débouchés non alimentaires, alcool et export

#### *a. Une concurrence intra-européenne renforcée sur le segment alimentaire*

La fin des quotas qui depuis 2006 plafonnaient la production de sucre à des fins alimentaires en Europe à un niveau inférieur à la consommation européenne, a conduit l'Europe à devenir importatrice nette de sucre.

Mais la seule ambition de produire plus demain ne suffira pas. Il faudra parvenir à vendre ce sucre au mieux (en volume et en prix), en optimisant les débouchés sur l'ensemble des différents segments de marché.

Sous le régime actuel, une fois son volume de quota atteint, toute production supplémentaire de sucre n'avait d'autre choix que d'être soit vendue à l'industrie non alimentaire, soit exportée, soit transformée en alcool, soit en dernier recours reporté sur la campagne suivante (stockage aux frais des fabricants). Trois tableaux sur lesquels les sucriers français se sont largement positionnés pour préserver les capacités de production (agricoles et industrielles).

La suppression des quotas (tant sur le sucre de betterave que sur l'isoglucose), lève cette contrainte d'affectation de la production et gomme la distinction des marchés entre quota et hors quota.

Cela signifie en théorie que demain sur le marché du sucre alimentaire :

- Les industriels européens pourront produire autant de sucre que souhaité pour satisfaire les besoins en UE. Les sucriers pourront ainsi vendre plus de sucre alimentaire s'ils sont en mesure de proposer un prix, une qualité, et un service satisfaisants aux utilisateurs européens.
- Il y aura toujours une concurrence possible entre le sucre produit en Europe et les capacités d'importation sur les contingents à droits préférentiels accordés aux pays tiers (dit ACP/PMA sans droit de douanes, et dit CXL à 98€/T de droits de douane).
- L'isoglucose n'étant également plus plafonné, la concurrence sera renforcée entre saccharose et isoglucose sur les segments de marché où il y a substituabilité entre les deux types de sucre.
- L'équilibre artificiel « figé » de la répartition des parts de marchés sur le sucre alimentaire en Europe au travers de l'affectation des quotas entre les acteurs sera remis en cause. Cela augmentera la concurrence dans les zones déficitaires de l'UE, mais aussi potentiellement sur n'importe quel marché national puisqu'il pourra être attaqué par les acteurs des pays voisins cherchant de nouveaux débouchés à leurs propres volumes de sucre.
- Il n'y aura plus le même phénomène de « rareté » associé à un volume de quotas inférieur à la consommation intérieure, ce qui conduisait à une valorisation élevée du sucre alimentaire compte tenu des limites existant sur les importations (contingents à droits nuls ou réduits limités, droits de douane élevés sur le reste).
- Il sera possible d'exporter du sucre en dehors de l'UE sans plafonnement de quantité avec la disparition de fait du plafond de 1,35Mt fixé par l'OMC depuis 2005.
- Les sucriers seront incités à revoir leur organisation pour être plus flexibles et réactifs tout au long de l'année dans leurs arbitrages de production en fonction de leur dynamique commerciale : il n'y aura plus le même intérêt à arbitrer en totalité pour l'année les volumes exportés ou l'affectation du sucre « quota » entre les clients alimentaires dès le tout début de la campagne et figer la donne sur un an.

Le volume global plus important des sucres (saccharose + isoglucose) produits post-2017 en Europe, entraînera donc une concurrence entre les acteurs pour capter les parts de marchés existant sur chaque débouché (GMS et RHF (restauration hors foyer), industries alimentaires, industries non alimentaires, alcool), un volume de sucre disponible exportable plus important et une situation globale de l'Europe comme exportateur net. La conjonction de ces facteurs amènera une évolution profonde dans la logique de fixation du prix européen sur le marché alimentaire, dans un nouveau cadre de concurrence frontale et de guerre des prix qui a déjà commencé de l'avis des acteurs.

*b. Des prix intérieurs du sucre alimentaire qui vont se caler post-2017 sur une logique de parité à l'exportation*

Le prix dit de référence est aujourd'hui fixé par la commission européenne à 404€/T sur le sucre du quota et correspond à la tendance de marché actuelle, après trois années de cours mondiaux très soutenus. Ce tarif correspond à des niveaux de prix qui étaient anticipés par les industriels uniquement pour l'après-quota.

Compte tenu de la meilleure valorisation du sucre en terme de prix sur le segment alimentaire (entre +100 et +200€/T de différence de prix sur 2014 avec le sucre industriel), les industriels seront incités post-2017 à privilégier la production de sucre pour ces débouchés alimentaires, notamment en tentant de

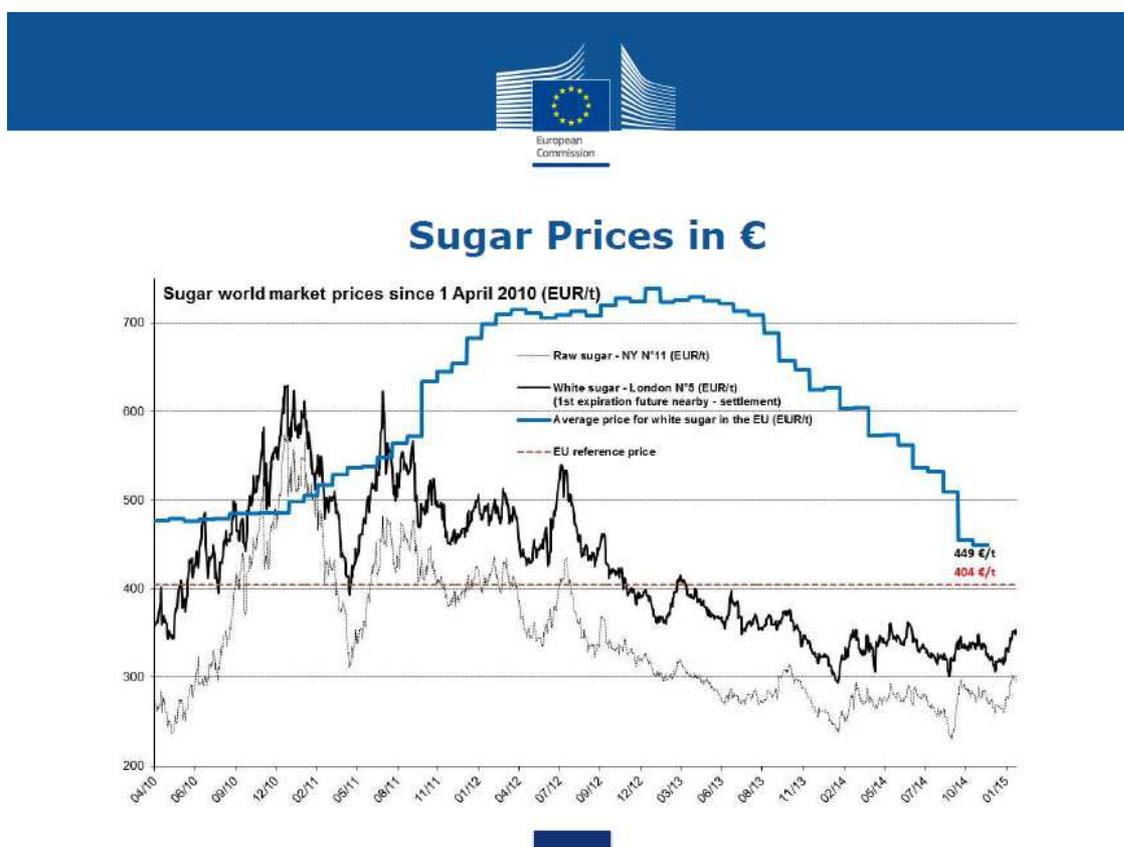
repandre une partie des positions commerciales cédées dans le cadre de la réforme de 2006 au profit des importations et du raffinage.

Ainsi la pression concurrentielle va être nettement renforcée sur le segment du marché alimentaire où le mécanisme des quotas conduisait à maintenir une forme de non agression mutuelle entre les acteurs compte tenu du fait que toute part de marché prise à un concurrent impliquait d'en céder une partie équivalente par ailleurs pour respecter son volume de quota, sous peine de lourdes pénalités.

Dans ce contexte, tiré à la hausse par cette limitation de la concurrence et le phénomène de rareté lié à un volume de quota inférieur à la consommation européenne, le prix du sucre du quota était guidé par le niveau d'importation nécessaire pour répondre au besoin intérieur.

Nous étions donc dans un mécanisme de parité import, où le prix intérieur était directement corrélé au prix marginal de la dernière tonne de sucre importée qui en général correspondait au sucre brut (coté sur le marché de New York) importé dans le cadre du contingent CXL (+98€/T de droits de douanes, le volume total d'importation dépassant les 3,5Mt de contingents accordés à droits nuls) auquel s'ajoutent entre autre les frais de transport et de raffinage. Dans de rares cas de retournement du marché (comme en fin de campagne 2011) le niveau tarifaire européen pouvait quasiment doubler, correspondant à un volume de brut importé hors contingent à droit préférentiel (soit +419 €/t de droit de douanes pour le blanc et +339 €/t pour le brut).

Ce phénomène de rareté imposé par le quota explique en grande partie la déconnexion qu'il a pu y avoir entre sucre européen et cotation sur les marchés internationaux comme l'illustre le graphique ci-dessous.



En raison de la rareté du sucre quota, c'est le niveau de la demande des utilisateurs de sucre qui était ainsi la clé de fixation du prix, l'offre intérieure étant prédéterminée par les quotas.

Post-2017, compte tenu de l'évolution d'un marché du sucre européen qui deviendra exportateur net, et des acteurs qui devront trouver des débouchés à la hauteur d'une production de sucre alimentaire non plafonnée, la clé principale influençant la détermination des prix intérieurs ne sera plus le niveau de la demande, redevenant structurellement inférieure à la production, mais la capacité des producteurs à valoriser au mieux la dernière tonne de sucre produite. La clé sera donc l'arbitrage que pourra faire le producteur quant au choix de destination de sa dernière tonne de sucre produite une fois le marché intérieur couvert.

La fixation du prix européen du sucre alimentaire basculera dès lors sur une logique de parité à l'exportation : il y aura corrélation entre le niveau de valorisation du sucre sur le marché intérieur, et son niveau de valorisation offert à l'international, en lien direct avec la cotation du sucre blanc au marché de Londres (le marché de New York cotant lui le sucre brut).

Ainsi la situation sera plus favorable en termes de prix pour les utilisateurs européens de sucre positionnés sur le segment alimentaire, profitant directement de l'accroissement des volumes disponibles et de la concurrence. Ils gagneront un avantage compétitif par rapport à la situation actuelle à la fois dans l'absolu, mais également en relatif vis-à-vis de leurs propres concurrents internationaux sur les marchés à l'export puisque le prix de leur matière première, qui représente parfois le coût majoritaire des approvisionnements (comme dans la confiserie par exemple), sera bien plus proche et corrélé aux cotations mondiales qu'il ne l'a été jusqu'à présent, les plaçant en meilleure situation compétitive vis-à-vis de la concurrence internationale.

Dans ce contexte, la contrainte imposée par les droits de douane sur les importations ne jouera plus directement dans la fixation du prix du sucre alimentaire pour maintenir un décalage entre prix UE et prix mondial. Le sucre produit en UE aura toujours un avantage compétitif pour le client européen en termes de qualité, régularité et service rendu au client, par rapport à l'importation de sucre ACP/PMA à droit nul sur certaines origines, ce qui devrait conduire à ne pas saturer demain la totalité des capacités d'importation autorisées à droits nul (3,5Mt/an). Ce constat ne doit pas pour autant conduire à une suppression des tarifs douaniers à l'importation comme il sera démontré plus bas (cf infra § 2.3).

Même en prenant en compte une prime de qualité par rapport au sucre importé des ACP/PMA, et en intégrant un différentiel favorable de transport, le prix du sucre UE sur le marché intérieur devrait osciller au plus dans une bande située entre le prix du sucre UE à l'export et le prix import sous CXL en fonction de l'équilibre du marché mondial. Ce dernier peut être impacté notamment par une variabilité de la production (aléas climatiques) ainsi que par les parités monétaires qui peuvent influencer directement sur la compétitivité coût du sucre entre deux origines différentes.

Ce nouvel équilibre anticipé reste néanmoins tributaire des évolutions futures issues des négociations de nouveaux accords multilatéraux et/ou bilatéraux concernant les barrières douanières (en particulier sur le CXL avec 98€/T de droit et un volume limité à ce stade à 0,5Mt pour le Brésil), les volumes accordés sur d'éventuels nouveaux contingents à droits préférentiels pourrait renforcer la compétitivité et le volume accessible de sucre brésilien et thaïlandais, expliquant pourquoi les professionnels sollicitent la plus grande vigilance des instances européennes.

c. *Le coût du sucre alimentaire rendu client post-2017 : un enjeu d'optimisation logistique aval*

Dans la perspective d'un marché européen excédentaire et plus concurrentiel, couplé à des prix européens du sucre alimentaire se calant sur une logique de parité à l'exportation, le facteur limitant dans la contractualisation entre un industriel sucrier et son client, n'est plus le prix limite que le client est prêt à payer pour disposer d'une ressource rare, mais le niveau de marge réduit que le sucrier est prêt à accepter compte tenu de ses coûts pour produire et acheminer la tonne de sucre au client final au regard des autres alternatives que ce dernier aurait pour se fournir.

Pour le sucrier, la question n'est plus de savoir quel niveau de marge il va pouvoir tirer de la contrainte exogène existant sur le client (quotas + limitations des importations), mais bien de savoir jusqu'où il accepte d'aller sur son offre commerciale pour obtenir le contrat et les parts de marché associées, tout en dégagant une marge positive (sachant qu'il y a de toute façon une obligation de réussir à conserver un minimum de parts de marché sous peine de devoir arrêter son outil industriel).

La rareté n'étant plus là, les industriels du sucre devront structurer un réseau commercial qui permette d'assurer l'écoulement de la production, ce qui passera entre autre par des partenariats ou des rachats de sociétés, mouvement d'ores et déjà en cours.

Le rapport de force va ainsi être fortement repositionné en faveur du client. Ce changement de paradigme ramène le secteur sucrier dans un cadre concurrentiel beaucoup plus standard. Il impose aux industriels sucriers d'être à la fois vigilants sur la manière dont ils vendent leur produit et sur les conditions dans lesquelles ils réalisent le contrat (usine(s) ou stockage(s) mobilisé(s), coûts de production associés, logistique mise en place...), tout comme sur la manière dont ils contractualisent avec leurs planteurs. L'enjeu est d'anticiper cette évolution pour adopter une approche gagnant-gagnant entre chaque maillon de la filière, permettant à la fois d'apporter une visibilité dans le temps et un niveau de rémunération satisfaisant au planteur, tout en étant cohérent des perspectives de marché. Ceci justifie l'importance de travailler de façon continue à poursuivre les gains de compétitivité tout au long de la chaîne de valeur, aspect qui sera approfondi dans la partie 3 du présent rapport.

Par conséquent, pour un acteur sucrier présent sur une zone excédentaire demain, typiquement la France, sa capacité à s'aligner sur un prix compétitif pour vendre du sucre sur une zone intra-européenne déficitaire dépendra directement de son coût logistique d'approche.

Mécaniquement cela limitera en grande partie les flux intra-européens à :

- Des échanges aux frontières entre pays limitrophes
- Des échanges entre zones excédentaires et zones déficitaires reliées par la solution logistique la plus efficace

Cet enjeu logistique sera d'autant plus important que pour différencier son offre, outre la question de prix, l'industriel pourra se démarquer en terme de service rendu au client notamment en lien avec la question de la disponibilité physique du sucre dans l'espace et dans le temps. Le sucrier sera ainsi amené à améliorer la gestion des flux livrés en juste à temps pour le compte des clients avec une responsabilité du stockage du produit à sa charge en amont de la livraison.

Le raisonnement développé ci-dessus fait ressortir l'enjeu majeur qu'il y a à optimiser le schéma logistique permettant d'acheminer du sucre départ France à un coût aussi compétitif que possible dans les marchés européens visés par les industriels. Les flux intra-européens seront déterminés demain, outre par la compétitivité coût des acteurs au niveau de la production, par les coûts logistiques du transport du sucre

entre site de production et usine utilisatrice. Ce fait conduit la France à orienter prioritairement ses flux futurs vers la péninsule ibérique (Espagne + Portugal), l'Angleterre, l'Irlande, et l'Italie, et à chercher à préserver des flux limitrophes avec l'Allemagne et le Bénélux.

Mais sur chacun des pays européens où les groupes français pourraient compter vendre du sucre, ils devront faire face à une âpre concurrence d'industriels locaux ou de pays proches tout aussi performants : British Sugar, Cosun ou Südzucker par exemple. D'où l'importance d'y préparer des liens commerciaux solides en amont de 2017 avec les clients finaux visés. C'est en ce sens que s'inscrivent les démarches entreprises ces dernières années par Tereos en Espagne ou au Royaume-Uni et par Cristal Union en Italie, en Grèce ou au Royaume-Uni.

Ceci d'autant plus que si la France et l'Allemagne sont les deux pays européens les plus concernés par les excédents futurs et les mieux positionnés pour capter les parts de marchés qui sont aujourd'hui prises par du sucre importé ou produit dans les régions les moins compétitives, ils seront aussi en concurrence avec les Pays-Bas sur l'Angleterre ou avec la Scandinavie et la Pologne (dont 3 des 4 acteurs sont sous contrôle allemand) en Russie et en Europe de l'Est.

Ces débouchés européens sont d'autant plus stratégiques pour le sucre français qu'il devra maximiser les parts de marché qu'il pourra y prendre, car la France concentrera l'essentiel de l'accroissement de production post-2017 et des excédents à exporter. Plus les débouchés européens pour le sucre français seront importants moins le défi sera grand en terme de volumes à placer sur le marché mondial dans des conditions économiquement satisfaisantes.

De son côté l'Allemagne a l'ambition de prendre des parts de marchés en Europe de l'Est sinon à défaut en Europe de l'Ouest pour environ 1Mt et à défaut à l'export. Plus le contexte sera difficile en Europe de l'Est (notamment avec l'isoglucose), plus la concurrence sera frontale entre acteurs français et allemands à l'Ouest et à l'export.

#### *d. Une remise en question probable du raffinage en Europe*

Aujourd'hui  $\frac{3}{4}$  des importations européennes concernent du sucre roux destiné à être raffiné localement. Cependant, la plupart des capacités de raffinage installées ne tournent pas à plein régime, et certains acteurs arrêtent leurs activités, à l'image de Sain Louis Sucre (groupe Südzucker) qui a annoncé en début 2015 l'arrêt de la raffinerie de Marseille, dernière raffinerie en activité en France après la fermeture par Téréos en 2009 de sa raffinerie de Nantes.

Parmi les capacités installées en Europe, il convient de distinguer les raffineries en tant que telles (4,1Mt de capacité), des ateliers de raffinage qui sont des infrastructures beaucoup plus légères, adossées à une sucrerie (2Mt environ). Les capacités de raffinage européennes se sont naturellement fortement développées dans la foulée de la réforme de 2006 compte tenu de la nécessaire augmentation des importations pour répondre aux besoins de consommation de l'UE.

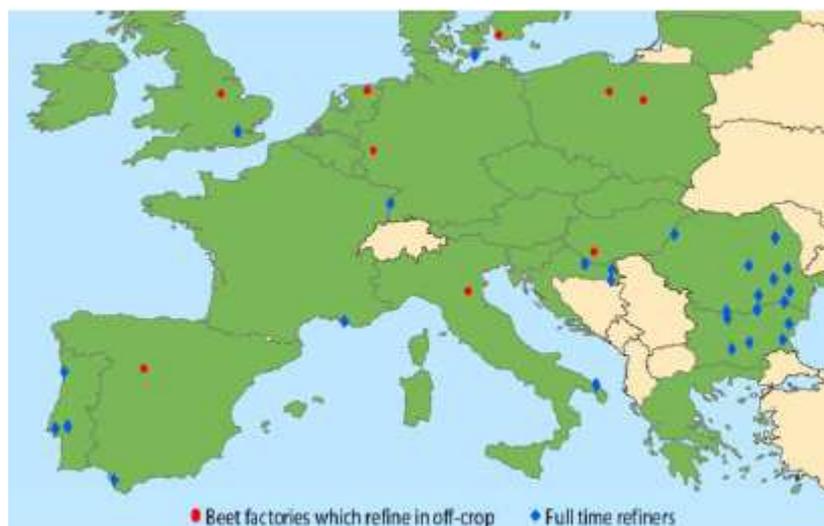


Figure 17 : Carte des unités de raffinage en Europe (source Saint-Louis Sucre)

Par rapport au tableau de recensement des activités de raffinage ci-dessous, reprenant des données de 2013, à noter notamment que depuis, l'unité de Brindisi a été reprise conjointement par Cristal union et American Sugar à la suite de la prise de participation de Südzucker dans Ed&F Man.

**Tableau 11 : Raffineries et capacité de raffinage par État membre en 2013 – divisé en raffineries à plein temps et à temps partiel (Tonnes – sucre brut)**

| 2013                                  |   |   |
|---------------------------------------|---|---|
| Raffineries à plein temps             | R-U   | Thames Refinery (Tate & Lyle) – 1 200 000   |
|                                       | Portugal                                    | Tate & Lyle Acucares de Portugal Santa Iria de Azoia – 300 000  |
|                                       |   | RAR – Refinarias de Acucar Reunidas Porto – 240 000   |
|                                       |   | DAI – Soc. De Desenvolvimento Agro Industrial Monte de Barca (Sfir + ED&Fman + autres) Coruche – 70 000 |
|                                       | France                                      | Saint Louis Sucre S.N.C. Marseille (Südzucker) – 250 000  |
|                                       |   | S.A. des Sucreries et Raffineries d'Erstein (Cristal Union)   |
|                                       | Finlande                                    | Suomen Sokeri Oy (Nordic Sugar) Kantvik – 60 000  |
|                                       | Slovénie                                    |   |
|                                       | Italie                                      | Raffineria di Brindisi (ED&Fman) – 350 000  |
|                                       | Danemark                                    | Nykobing Sukkerfabrik (Nordik Sugar) -  |
|                                       | Espagne                                     | Azucarera Ebro de Guadalete (ABSugar) – 420 000   |
|                                       |   | Accor-Tereos Olmedo – 135 000   |
|                                       |   | Poligono Industrial El Tapiado Murcia   |
|                                       | Bulgarie                                    | Zahar Bio Ruse  |
|                                       |   | Devnenski zaharen zavod Devnya  |
| Burgasky zaharen zavod Burgas         |   |   |
| Bulgarska zahar 2002 Dolna Mitropolia |   |   |
| Zaharen kombinat Plovdiv Plovdiv      |   |   |
| Zahar Stara Zagora                    |   |   |
| Roumanie                              | S.C. Agrana Romania S.A. Roman (Südzucker)  |   |
|                                       | S.C. Agrana Romania Buzau (Südzucker)       |   |
|                                       | S.C. Agrana Romania Tandarei (Südzucker)    |   |
|                                       | S.C. Zaharul Oradea S.A. (Pfeifer & Langen) |   |
|                                       | S.C. Zaharul Liesti S.A.                    |   |
|                                       | S.C. Lemarco Cristal S.R.L.                 |   |
|                                       | S.C. Zahar Corabia S.A.                     |   |
|                                       | S.C. Fabrica de Zahar Bod S.A.              |   |
| S.C. Zahar Calarasi S.A.              |   |   |
| Croatie                               | Viro Tvornica Secera d.d. Virovitica        |   |
|                                       | Sladorana Tvornica Secera d.d. Zupanja      |   |
|                                       | Tvornica Secera Osijek d.o.o. Osijek        |   |
| Raffin. temps partiel                 | Pologne                                     | Nordzucker Polska S.A. Chelmza – 14 000   |
|                                       | Pfeiffer & Langen Glinojec – 180 000        |   |
| R-U                                   | British Sugar Newarc – 120 000              |   |
| Pays-Bas                              | Suiker Unie – 20 000                        |   |

Source : Commission européenne. 2011. « Évaluation des mesures de la PAC appliquées au secteur du sucre », p. 110. En ligne. [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/fulltext\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/fulltext_en.pdf).

Avec un marché européen devenant exportateur net, les zones de chalandise des raffineries basées dans les zones déficitaires vont être fortement convoitées par les producteurs des pays excédentaires qui vont chercher à maximiser leurs débouchés européens en reprenant des parts de marché sur les importations. Ces évolutions conduisent à anticiper un volume d'importation post-2017 nettement inférieur à la situation actuelle et probablement à terme au mieux égal aux capacités des ateliers de raffinage qui sont a priori plus flexibles qu'une raffinerie en tant que telle qui requiert un minimum de volume pour amortir l'entretien de ses capitaux fixes.

Les analystes rencontrés au cours de notre mission s'accordent sur le même constat : post-2017 le raffinage en Europe devrait diminuer. Les sites qui apparaissent comme étant les plus compétitifs (Angleterre et Italie notamment) ne devraient réussir à pérenniser leur modèle économique qu'avec une prime de blanc (différentiel entre la cotation de blanc à Londres et le roux à New York), suffisante pour avoir une chance d'être compétitifs face au sucre blanc arrivant des zones excédentaires intra-européennes. Si certains analystes évoquent la nécessité d'avoir dans la durée une prime de blanc supérieure à 100\$/T, celle-ci a oscillé dernièrement plutôt autour de 80\$/T seulement.

On notera sur cette question, les interventions récentes de Tate&Lyle dans le débat public au Royaume-Uni concernant le Brexit (British Exit, sortie du Royaume Uni de l'Union Européenne). Il pointe la contrainte de l'Union Européenne qui, en limitant les capacités d'importation du sucre brut (notamment brésilien) par les limitations en volume et le niveau des droits de douane, met en péril la dernière raffinerie anglaise dans la perspective du post-2017 si la situation restait en l'état. Pourtant cette raffinerie est l'une des deux sites les plus solides en théorie avec Brindisi (cette dernière bénéficiant d'un support en biomasse sur l'approvisionnement en énergie).

*“For us, the option isn't to give up and turn over to beet production. Our only option to get a fair deal for cane sugar in Europe is through the referendum, through the renegotiation.”*

*“If [the Government] can do that, I think we fully support staying part of a fair Europe. If they can't do it, I am under no doubt that our business – I can't speak for the whole of the UK – but our little business and the people who work here and whose lives and families depend on it, we would be in a much better position outside of Europe.”*

The Telegraph.

Les acteurs français et allemands ont a priori intérêt à assécher le marché des raffineurs européens qui pour la plupart seront contraints à cesser leur activité dès lors qu'ils n'auront plus un volume d'activité minimum suffisant pour absorber les coûts de structure incompressibles. Seuls resteront probablement les outils de raffinage les plus flexibles, adossés à des sucreries qui pourront arbitrer entre transformation de betterave, travail de sirop de sucre et raffinage.

Ceci étant, la France a un enjeu spécifique avec les DOM, en particulier la Réunion et la Guadeloupe dont une part significative de la production est raffinée en UE. Les importants soutiens publics qui sont accordés permettent de préserver une activité sucrière en Outremer. Si de l'ordre de la moitié de la production réunionnaise est vendue comme « sucres spéciaux », l'autre moitié est importée en Europe pour y être raffinée puis vendue comme sucre blanc. Les DOM doivent donc pouvoir disposer dans la durée de capacités de raffinage en UE. Toutefois, la présence locale des deux coopérateurs français au travers des liens capitalistiques qui existent entre les sucreries de la Réunion et Tereos d'une part et la sucrerie de Gardel et Cristal Union d'autre part, qui disposent tous deux de positions dans le raffinage (site de raffinage de Brindisi avec Cristal Union ou site de raffinage d'Olmedo avec Tereos), sont de nature à rassurer sur la sécurisation des débouchés dans la durée.

#### **1.4. Une matière première abondante : impact pour les marchés des usages non-alimentaires du sucre**

a. *Une convergence des prix au niveau mondial pour les utilisations non-alimentaires*

Les conséquences et l'ampleur du changement lié au post-2017 sont nettement différents en ce qui concerne les segments du sucre non-alimentaire (incluant la vente de sucre cristallisé, de sirops et de mélasses) et de l'alcool inclus au hors-quota actuel qui aujourd'hui connaît déjà une situation de concurrence beaucoup plus forte.

Si ces productions ont bénéficié, en particulier en France, d'investissements importants (notamment pour le bioéthanol) dans la foulée de la réforme de 2006 afin de réorienter les betteraves qui étaient jusqu'alors transformées sur les parts de quota rendu, les industriels sucriers vont être amenés à réinterroger post-2017 le poids relatif de ces débouchés, et notamment l'éthanol par rapport au segment sucre alimentaire.

Les utilisateurs de sucre hors quota bénéficient aujourd'hui d'un prix du sucre déjà corrélé au prix mondial, et de la contrainte qui s'impose aux sucriers avec la limitation par l'OMC des volumes de sucre exportables. Ils bénéficient également d'une capacité d'importation dédiée sans droit de douane de 0,4Mt, compte tenu des tensions sur les importations liées aux usages alimentaires depuis 2006. Mais ce volume n'a jamais été totalement rempli (0,17Mt au maximum lors de la campagne 2008-2009), en partie grâce au prix européen sur ce segment relativement compétitif par rapport au cours mondiaux, ainsi qu'en raison des mécaniques administratives longues réinterrogeant tous les ans l'opportunité de maintenir ce contingent préférentiel, ouvrant l'accès théorique à ces volumes une fois les contrats d'approvisionnement conclus.

Post-2017, avec les ouvertures sur le segment alimentaire et l'export, les sucriers français et européens seront incités à être d'abord sucriers et donc à produire un maximum de sucre sur l'année, incitant à augmenter la flexibilité des usines dans leur capacité à produire du sucre y compris hors-campagne (enjeu du stockage de sirop) pour s'adapter au plus juste aux demandes des clients et limiter les frais de stockage de produits finis, incitant les industriels à extraire un maximum de sucre au cours du processus de transformation de la betterave, et temporiser les arbitrages sur l'utilisation des sirops (sucre, alcool, vente en l'état).

Ainsi, selon la manière dont se fixeront les différentes inconnues de l'équation, il se pourrait post-2017 qu'il y ait une raréfaction du volume de matière première disponible pour les utilisateurs de sucre industriel basés en Europe, conduisant à tirer les prix vers le haut en le rapprochant du prix futur du sucre alimentaire (au différentiel près du coût de traitement moindre si on est sur du sirop ou des mélasses par rapport au sucre cristallisé), ce dernier étant néanmoins demain corrélé aux cours mondiaux, comme l'est déjà aujourd'hui le hors quota.

Ainsi il devrait schématiquement y avoir une tension plus forte sur la ressource disponible pour l'usage non alimentaire, tendant à tirer les prix à un niveau plus proche des prix alimentaires qu'ils ne le sont aujourd'hui. En conséquence le coût d'approvisionnement en matière première pour les utilisateurs de sucre industriel européen, devrait croître post-2017, et se fixer légèrement en deçà du cours du sucre alimentaire.

Ceci étant nous pouvons nous attendre à ce que la différence à la hausse pour le sucre industriel soit beaucoup plus faible que l'ajustement à la baisse du prix du sucre alimentaire post-2017 comparativement à la moyenne des 3 dernières années.

Il devrait donc y avoir une légère perte de compétitivité relative pour les activités non-alimentaires utilisatrices de sucre (industrie/chimie) comparativement à leur situation actuelle.

Ceci étant cette perte de compétitivité est à relativiser compte tenu de :

- La corrélation entre prix européens et cours mondiaux sur le segment alimentaire qui entraînera la préservation d'une corrélation entre prix non alimentaire et cours mondiaux
- Les contingents d'importation à droit nul ne seront plus saturés par la demande alimentaire et pourront le cas échéant être mobilisés par les utilisateurs industriels, indépendamment du contingent spécifique de 0,4Mt mis en place par la Commission Européenne après 2006 compte tenu de la situation d'importateur net et qui a priori ne sera pas prolongé post-2017.
- La concurrence rude qu'il y aura sur le débouché alimentaire, qui conduira les industriels les plus compétitifs à ne pas négliger les débouchés non-alimentaires en Europe et à préserver toutes les voies de valorisation possibles de leur production.

Au-delà de l'arbitrage que devront faire les sucriers entre exporter ou approvisionner le segment non-alimentaire, le volume de sucre disponible (cristallisé, en sirop, ou résiduel au sein des mélasses) et utilisable par les industriels de la fermentation ou de la chimie sera intimement lié aux conditions de marché sur le bioéthanol qui déterminera l'arbitrage des volumes entre production de sucre/ production d'alcool à partir des betteraves disponibles en campagne ou du sirop stocké en inter-campagne. Ceci étant les sucriers français s'attendent à produire nettement plus de sucre et donc de mélasse par la même occasion. Ainsi, même s'ils augmentent leur positionnement sur le segment alimentaire à l'export et qu'ils espèrent pouvoir valoriser l'éthanol produit à partir de mélasse, ils considèrent qu'il y aura « largement » les quantités suffisantes de sucre et de mélasse pour satisfaire les besoins des industriels basés en France.

Dans ce contexte, tout l'enjeu sera par le biais de la relation contractuelle entre sucriers et utilisateurs de sucre, de parvenir à installer une relation de confiance et une certaine visibilité dans la durée quant à la sécurisation des approvisionnements. Tout comme les industriels sucriers vont être amenés post-2017 à augmenter au maximum leur flexibilité et leur capacité d'arbitrage en cours d'année entre les différentes productions, les industriels utilisateurs devront accroître la flexibilité de leur propre processus de production en fonction de la typologie du substrat sucré nécessaire pour limiter leur degré de dépendance aux choix opérationnels et arbitrages qu'opèreront les sucriers (retour du 2 jets au 3 jets, augmentation du taux d'extraction de sucre, transformation d'une partie des sirops et mélasses en alcool...).

*b. L'éthanol un débouché clé dans l'équilibre des stratégies industrielles actuelles*

Outre la production de sucre, la distillation de jus vert, de sirop ou de mélasse permet de produire de l'alcool et ainsi offrir un débouché alternatif à la transformation de la betterave. Ce segment recouvre un marché de l'alcool dit à usage traditionnel (boisson, cosmétique, chimie, pharmacie...) et un marché des biocarburants, on parle alors d'éthanol ou de bioéthanol.

Sur chacun de ces segments l'alcool de betterave est en concurrence avec l'alcool de céréales (blé ou maïs). Ceci étant, le rendement est nettement favorable à la betterave : 1ha cultivé permet de produire 96hL d'éthanol de betterave, 40hL pour du maïs et 25hL pour du blé.

Sur les 16 distilleries françaises, 9 sont en base betterave, 1 en base mixte betterave et céréale (Cristanol) et 6 en base céréales (dont 3 appartenant à Tereos).

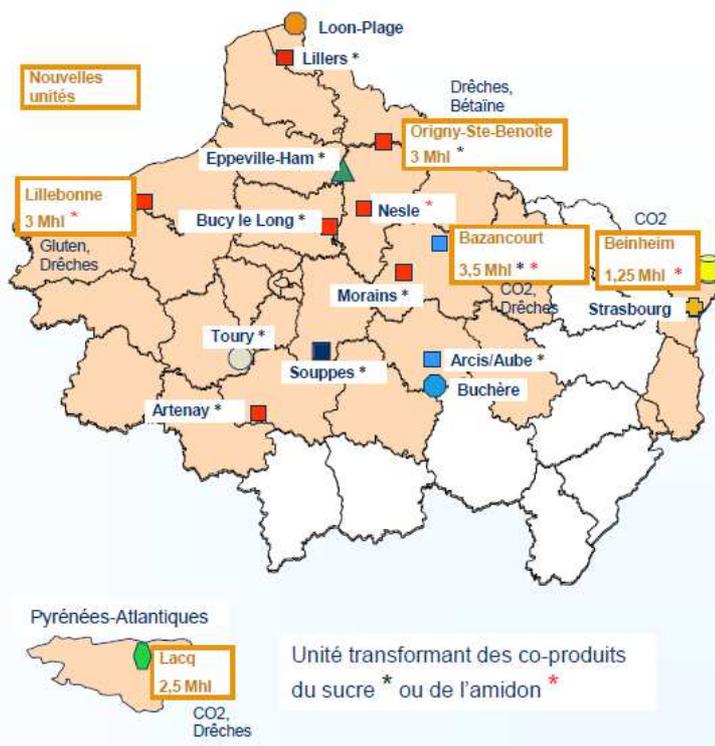
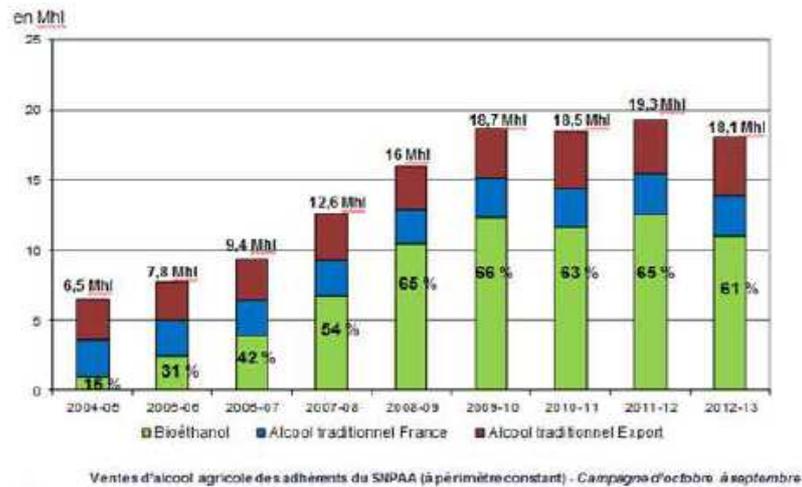


Figure 18 : Cartographie des distilleries en France (source Syndicat National Production Alcool SNPAA)

En 2013-2014, 50% de l'alcool français était issu de betteraves (8,88MhL) et 50% de céréales (8,85MhL), l'alcool d'origine vinique étant plus marginal. Cette répartition est nettement différente sur les 70MhL produits à l'échelle européenne avec 67% issus des céréales, 29% des betteraves et 4% d'origine vinique. Pour la betterave, l'activité alcool représente de 30 à 40% du hors quota en France.

Même si avec la libéralisation du marché les acteurs seront tentés de maximiser la production de sucre en réduisant celle d'alcool pour un volume de betterave équivalent (mais ce dernier devrait croître), le volume total du débouché alcool et ses conditions économiques seront des éléments clés dans l'équilibrage du marché européen et des stratégies industrielles post-2017. Plus que l'alcool traditionnel, dont le marché est très stable (1/3 des débouchés pour l'alcool français comme européen), l'aléa potentiel sera sur l'éthanol utilisé comme biocarburant. 70% de l'alcool européen est orienté vers le débouché carburant soit en incorporation directe, soit au travers d'ETBE (un mélange pétrolier contenant 37% d'éthanol).



**Figure 19 : Evolution de la production d'alcool en France (source SNPAA)**

Or dans la foulée de la réforme de 2006, les industriels sucriers français sont de loin ceux qui se sont le plus investis dans cette voie alternative de valorisation de la betterave. 30% de la production française d'éthanol est ainsi exportée en UE. Ce sont donc les acteurs français qui sont les plus sensibles aux conséquences de la fin des quotas sur ce débouché et aux décisions réglementaires qui pourraient intervenir.

S'il est difficile de disposer d'éléments économiques fiables permettant d'évaluer le seuil de rentabilité de l'éthanol en base betterave, il y a cependant un très fort différentiel en terme de coût de production selon les choix pris par l'industriel : à titre d'exemple la production d'éthanol en cours de campagne à partir de jus vert permettrait de gagner 10 à 15% en coût de revient en comparaison d'une production en inter-campagne à partir de sirop ou de mélasse.

Hormis la question de l'équilibre économique entre coûts de production et prix de vente, un enjeu majeur pour les industriels est de parvenir à sécuriser les débouchés, voire les développer dans un contexte moins évident que pour le diester : contrairement au gazole que l'Europe est contrainte d'importer, les pétroliers européens sont exportateurs nets d'essence. Ainsi toute incorporation d'éthanol dans l'essence correspond à autant de volume à exporter en plus. L'enjeu serait pour les producteurs de parvenir à tirer la demande un peu partout en Europe pour rééquilibrer la situation de l'essence et de l'éthanol ce qui suppose à la fois de solliciter des soutiens institutionnels, de défendre le maintien de barrières aux importations et de défendre leurs intérêts dans un débat public délicat au niveau européen sur l'éthanol dit conventionnel ou de première génération, entre usages alimentaires et non alimentaires de la ressource agricole, ainsi que sur le principe des CASI (changement d'affectation indirecte des sols).

Dans le contexte réglementaire actuel, qui se traduit par une surcapacité installée en Europe au regard de la consommation UE, (les industriels ayant investi à une époque où l'objectif d'incorporation était de 10%), les distilleries en bases céréales sont les premières à être mises à mal. C'est pour cette raison que certains industriels envisagent de rebasculer d'ici 2017 certaines de leurs distilleries céréales en amidonneries ou glucoseries. Concernant les distilleries betterave, les industriels défendent fortement le maintien de perspectives de marché pour garder cette alternative dans leur mix produit, même s'ils sont susceptibles, comme sur le sucre, de réviser leur schéma de production en privilégiant d'abord la production d'éthanol la plus compétitive (celle réalisée durant la campagne), et dans un deuxième temps celle en inter-campagne à partir soit des sirops soit de la mélasse. Les unités d'ores et déjà mises sous cocon comme par Südzucker en Angleterre devraient très probablement le rester.

Pour les distilleries base betterave l'enjeu est de parvenir à composer avec :

- la nécessité économique de rentabiliser des outils industriels récents
- l'intérêt économique pour les pétroliers et les distributeurs d'incorporer de l'éthanol à l'essence en agissant par le biais de la réglementation sur des paramètres techniques et/ou fiscaux
- la défense de leur modèle quant au débat d'usage entre alimentaire et non alimentaire de la matière première agricole et la question des CASI
- le temps nécessaire au développement technologique de carburants de 2<sup>ème</sup> génération et une visibilité sur le débouché en complément de la 1<sup>ère</sup> génération (en allant notamment au-delà des 7%)
- l'accès au marché européen malgré la tentation de certains Etats Membres comme l'Allemagne ou la Suède moins impliqués dans la production d'éthanol, d'ouvrir les frontières pour permettre aux surcapacités des grands producteurs (USA qui produit 518MhL ou le Brésil avec ses 277MhL) de répondre aux besoins UE, permettant d'atteindre les engagements continentaux en terme d'énergie renouvelable tout en favorisant l'industrie chimique locale en lui donnant accès à l'éthanol le plus compétitif possible.

c. *Un marché de l'éthanol intimement lié aux décisions institutionnelles : un enjeu de confiance et de crédibilité pour les pouvoirs publics post-2017*

Si la demande de sucre est constituée « naturellement » par les tendances de consommation des utilisateurs, le débouché de l'alcool comme biocarburant est lui directement tributaire des réglementations européenne et nationales qui créent la demande en incitant les pétroliers et distributeurs à incorporer dans les carburants une certaine quantité de biocarburants. C'est une politique similaire à celle développée au Brésil.

Les objectifs d'incorporation fixés par l'U.E. pour 2005 et 2010 respectivement 2% et 5,75% n'étaient pas contraignants. En revanche, celui fixé à 10% d'énergie renouvelable dans les transports pour 2020 par la directive 2009/28/CE l'est. Mais ses conséquences pour le secteur du bioéthanol viennent seulement d'être stabilisées par la publication de la directive 2015/1513 qui modifie les directives énergie renouvelable et qualité des carburants. Désormais, est fixé un plafond d'incorporation de 7% pour les biocarburants fabriqués à partir de matières alimentaires ou utilisant des terres à vocation alimentaire. Les biocarburants issus des résidus et déchets n'étant pas quant à eux comptabilisés dans ce seuil. Parallèlement, l'U.E. incite clairement les Etats membres à s'engager dans cette action en autorisant des fiscalités dérogatoires pour les carburants verts.

De son côté la France a apporté depuis 2005 son soutien au développement des biocarburants en fixant des objectifs contraignants pour les distributeurs de carburants qui sont distincts par type de carburants et allant au delà des objectifs européens avec des seuils d'incorporation de bioéthanol dans l'essence fixés en valeur énergétique à 5,75% en 2008 et 7% depuis 2010. Depuis 2014, cet objectif de 7% d'incorporation dans l'essence inclut un sous-objectif de 0,25% de biocarburants comptant double (alcool de marc et de lie, et alcool lignocellulosique).

La liberté laissée par l'U.E. à chaque Etat Membre de définir à son échelle la réglementation la plus adaptée pour atteindre les objectifs fixés au niveau communautaire oblige les producteurs d'éthanol à composer avec 28 approches différenciées.

Les acteurs industriels qui y voyaient une opportunité pour offrir un nouveau débouché aux betteraves exclues du quota, ont installé à partir de 2006 d'importantes unités sur la base des objectifs successifs.

Mais ce va-et-vient concernant le taux d'incorporation (donc le marché potentiellement accessible) et cette complexité liée à l'absence d'un marché unique ont directement remis en cause les stratégies d'investissements lancées par les industriels et notamment les acteurs français. Outre l'impact psychologique que ces changements de cap ont eu sur la confiance des investisseurs envers les institutions européennes, cette évolution a conduit dans un délai très court à créer une surcapacité installée en Europe alors que les équipements n'étaient pas encore amortis.

La révision de l'objectif européen ramené à 7% en pouvoir calorifique inférieur (PCI) pour l'alcool de sucre et de céréales, devrait cependant permettre selon les représentants professionnels de maintenir les outils existant en France et d'offrir suffisamment de débouchés à l'éthanol français entre les demandes française et européenne.

La France a eu à ce titre une politique relativement volontariste cherchant à donner un maximum de visibilité aux industriels en mettant notamment en place un mécanisme d'agrément qui ouvrait le droit à une défiscalisation sur les volumes agréés et donnait ainsi un avantage compétitif notamment par rapport aux productions concurrentes susceptibles d'être importées. Ce mécanisme arrive à son terme en décembre 2015. Par ailleurs la France a cherché à développer d'autres types d'essences outre le SP98 et le SP95 E5. Elle fait ainsi partie des pays européens ayant le plus développé le SP95 E10 (jusqu'à 10% d'éthanol) même si des progrès sont encore demandés par les producteurs afin d'atteindre l'objectif global de 7% d'incorporation en PCI dans l'essence. Mi-2015, l'E10 représente en France 33% des parts de marché de l'essence contre 14% en Allemagne et 66% en Finlande, avec une progression constante du nombre de pompes compatibles E10 : 54% des stations de plus de 500M3 de débit par an. L'approche des distributeurs conduit à utiliser l'économie de TGAP pour faire de l'E10 un produit d'appel sur ces stations en le proposant à un prix légèrement minoré en conséquence, tel que mesuré par la Direction Générale de l'Energie et du Climat (différentiel de quelques centimes avec l'E5). Le plan de développement d'un E85 a en revanche été plus mitigé (392 stations à fin 2013 contre 1700 en Suède, un parc d'à peine 30 000 véhicules adaptés, dit « flex-fuel »).

Aujourd'hui malgré un objectif français d'incorporation d'éthanol dans l'essence fixé à 7%, force est de constater que ce niveau n'est pas atteint (5,6% en 2012 et 2013, 6,11% en 2014). Ce constat reflète à la fois certaines limites techniques liées aux spécifications des essences autorisées sur le marché, à la réalité du parc automobile (notamment la faible part d'E85) ainsi qu'à un manque de compétitivité de la production d'éthanol au regard de la demande théorique en Europe imposée par la réglementation, dans un contexte où les pétroliers européens sont en surcapacité de production d'essence.

La situation fragile du marché européen de l'éthanol, conduit les sucriers français à être extrêmement vigilants aux évolutions du marché et à attendre des engagements de la part des pouvoirs publics pour donner une meilleure visibilité au marché, en défendant notamment les idées suivantes :

- Rééquilibrer le parc entre les véhicules et la consommation essence/diesel en France qui est aujourd'hui très majoritairement favorable au diesel, notamment en agissant sur l'incitation fiscale (homogénéisation des règles de déductibilité partielle de la TVA) pour développer les véhicules essences dans les parcs de véhicules d'entreprises
- Homologuer un kit « flex-fuel » permettant de rendre tout véhicule flexible aux différents types d'essence (même si les performances moteur ne sont pas nécessairement équivalentes)
- Introduire un différentiel de fiscalité entre les essences avec +1ct/l sur les SP98 et SP95 E5 et -1ct/l sur les SP95 E10, pour dynamiser la consommation et le développement de ces pompes.
- Défendre les protections aux importations, à la fois par le biais des contrôles douaniers mais également en préservant l'alcool, l'éthanol et l'ETBE comme produits sensibles dans les négociations multilatérales et bilatérales, en particulier avec les Etats-Unis.

- Permettre la qualification de l'éthanol produit à partir des mélasses comme biocarburant avancé permettant de compter son incorporation au-delà du seuil de 7%, sans double comptage toutefois, défendant l'idée qu'il n'y a plus de conflit d'usage avec l'alimentaire bien que la mélasse constitue également une matière première pour des industriels dont la production a comme débouché l'industrie alimentaire humaine ou animale.

Si les sucriers ne sont pas trop inquiets quant au risque de voir un jour des importations de sucre américain en raison de l'utilisation de betteraves OGM outre-Atlantique (au-delà du fait que les USA défendent systématiquement le sucre comme produit sensible), le blocage européen sur les OGM par rapport à l'alimentation humaine n'impacte pas directement la question de l'origine de l'éthanol. Or la majorité de la production américaine d'éthanol est issue de maïs OGM lui conférant potentiellement un avantage en matière de coût qui ferait mécaniquement sortir les acteurs français du marché UE compte tenu des surplus américains capables en volume de couvrir la demande UE. Ainsi la vigilance des institutions françaises concernant les échanges internationaux d'alcool doit être grande pour maintenir un débouché dans la durée à cette production, y compris dans la perspective du développement à terme d'une production de 2<sup>ème</sup> génération.

Compte tenu des difficultés rencontrées sur l'instabilité réglementaire de la 1<sup>ère</sup> génération, la vigilance des investisseurs sera grande le moment venu pour lancer les premières unités industrielles de 2<sup>ème</sup> génération. Ceci étant les acteurs français sont mobilisés sur cette perspective avec notamment le projet Futurol qui ambitionne de combler le retard relatif de l'Europe par rapport à des acteurs notamment implantés aux USA comme l'espagnol Abengoa qui a déjà des processus industriels sur base de résidus agricoles de maïs et envisage des utilisations en Europe.

**Préconisations :**

- 1.4.(1) Dans le contexte donné de rééquilibrage du parc automobile français entre véhicules essence et diesel, poursuivre le développement de l'E10 en lien avec le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.
- 1.4.(2) Soutenir la R&D et pilotes visant un développement de l'éthanol de 2<sup>ème</sup> génération et la gestion de la biomasse associée
- 1.4.(3) Installer le cadre d'une discussion stratégique entre services de l'Etat et industriels sur l'avenir de l'éthanol compte tenu des négociations multilatérales et bilatérales en cours et des divergences d'approches en Europe.
- 1.4.(4) Réaliser une analyse partagée permettant de sécuriser les utilisateurs de sucre industriels basés en France quant à leur approvisionnement post-2017 et d'évaluer le niveau de tension future sur la ressource mélasse et sirops, avant de décider d'une éventuelle qualification en bioéthanol avancé de l'alcool issu des mélasses.

## 1.5. Un marché sucrier mondial en croissance, pouvant offrir des opportunités au sucre UE demain, sous réserve d'être compétitif vis-à-vis des principaux concurrents dont les arbitrages locaux peuvent directement impacter les équilibres mondiaux

### a. Une augmentation régulière de la consommation mondiale, suivie par une production dynamique et des échanges dominés par le Brésil

La Consommation totale annuelle au niveau mondial est d'environ 180 Mt équivalentes en sucre brut pour une production d'environ 182Mt (données FO Licht et ISO 2013/2014, 80% à partir de canne à sucre, 20% de betterave) soit une situation excédentaire d'environ de 2Mt (environ 1%).

Au niveau mondial, la demande de sucre progresse de façon régulière d'un peu plus de 2% par an, tirée par la croissance démographique mondiale et l'évolution des habitudes alimentaires dans les pays en fort développement. Cette évolution tendancielle présente par conséquent de fortes disparités entre les marchés matures comme l'Europe et l'Amérique du Nord où la consommation est plutôt sur une légère pente décroissante, contrairement à l'Asie, l'Afrique sub-saharienne et l'Amérique latine où la consommation affiche des perspectives de forte augmentation (+30Mtd'ici 2025).

La croissance constante du marché sucrier mondial tire ainsi la production. Mais cette dernière ne peut s'ajuster que par à-coup compte tenu que 80% de la production est issue de la canne à sucre qui a un cycle de culture s'étalant sur 2 à 5 ans selon les zones géographiques (à la différence de la betterave qui est annuelle).

C'est entre autre pour cette raison que l'équilibre annuel entre offre et demande est relativement cyclique au niveau mondial malgré la surcapacité installée (environ 200Mt de sucre en capacité potentielle) avec du disponible dans toutes les grandes zones de production.

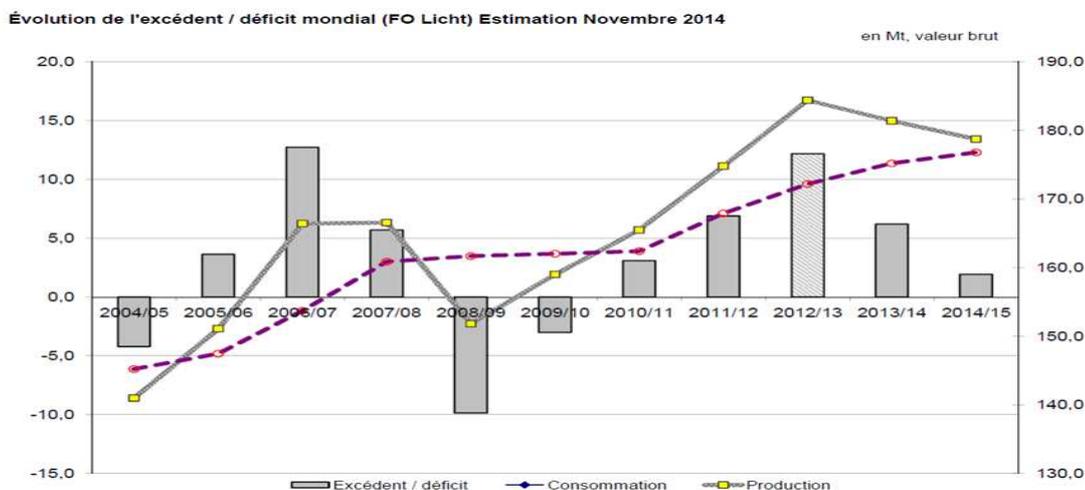


Figure 20 : Evolution du solde sucrier mondial (source Saint Louis Sucre)

Au regard de cette tendance globale, rapportée aux grands marchés régionaux, les situations diffèrent entre des zones structurellement excédentaires (Amérique Latine, Amérique Centrale, Australie), intervenant activement sur le marché mondial des exportations, et des zones déficitaires tirant la production mondiale (Amérique du Nord, Europe, Afrique, Moyen Orient, ASEAN, Russie).

Selon les différentes sources statistiques, l'estimation de la production mondiale peut varier légèrement, ceci étant, cette marge d'erreur permet néanmoins de tirer de façon constante les principales tendances représentées dans la carte ci-dessous.

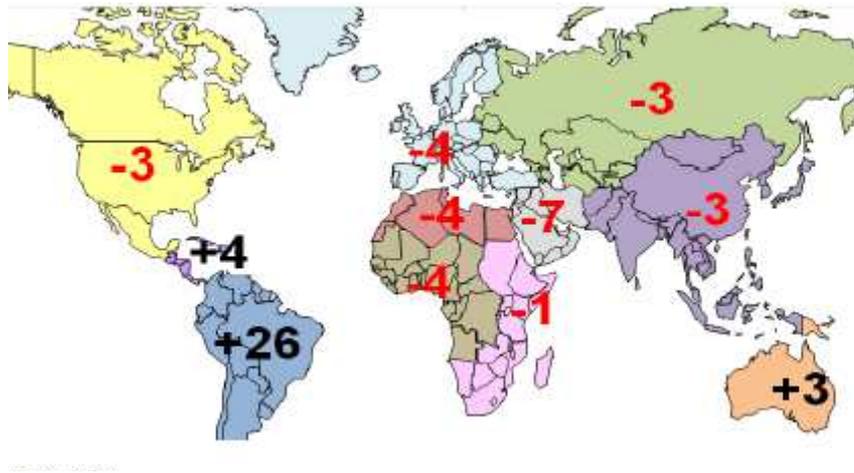


Figure 21 : Carte des soldes sucriers par grandes régions du monde en 2014 en Mt (source Tereos)

Le 1<sup>er</sup> producteur mondial est de très loin le Brésil avec une production de 37Mt par an (canne à sucre) alors qu'il ne consomme qu'environ 12Mt de sucre, ce qui en fait de loin, le premier exportateur mondial avec plus de 25Mt. Le Brésil pèse environ 40% du commerce mondial qui lui-même, représente près de 30% des volumes de sucre produits (un peu moins de 60Mt sont échangées sur le marché mondial) contre seulement 10% sur le blé. Même s'il s'est réduit sur les dernières années avec la montée de la Thaïlande, ce poids dominant du Brésil sur le commerce mondial explique la forte influence sur les cours mondiaux que peuvent avoir les orientations politiques nationales (notamment en termes de politique monétaire ou de taux d'incorporation des biocarburants).

2013

| <i>10 LARGEST PRODUCERS</i>             |              |       | <i>10 LARGEST CONSUMERS</i> |                  |       |
|---|--------------|-------|-----------------------------|------------------|-------|
| <i>(in mln metric tonnes, tel quel)</i> |              |       |                             |                  |       |
| 1                                       | Brazil       | 37.50 | 1                           | India            | 22.88 |
| 2                                       | India        | 22.97 | 2                           | EU-28            | 18.52 |
| 3                                       | EU-28        | 15.91 | 3                           | China            | 14.63 |
| 4                                       | China        | 13.13 | 4                           | Brazil           | 11.87 |
| 5                                       | Thailand     | 9.79  | 5                           | U.S.A.           | 10.28 |
| 6                                       | U.S.A.       | 7.41  | 6                           | Indonesia        | 5.84  |
| 7                                       | Mexico       | 6.58  | 7                           | Russian Fed.     | 5.63  |
| 8                                       | Pakistan     | 5.21  | 8                           | Pakistan         | 4.61  |
| 9                                       | Russian Fed. | 4.43  | 9                           | Mexico           | 4.22  |
| 10                                      | Australia    | 4.22  | 10                          | Egypt, Arab Rep. | 3.08  |

| <i>10 LARGEST CANE SUGAR PRODUCERS</i>  |           |       | <i>10 LARGEST BEET SUGAR PRODUCERS</i> |                  |       |
|---|-----------|-------|--|------------------|-------|
| <i>(in mln metric tonnes, tel quel)</i> |           |       |  |                  |       |
| 1                                       | Brazil    | 37.50 | 1                                      | EU-28            | 15.67 |
| 2                                       | India     | 22.97 | 2                                      | Russian Fed.     | 4.43  |
| 3                                       | China     | 12.05 | 3                                      | U.S.A.           | 4.14  |
| 4                                       | Thailand  | 9.79  | 4                                      | Turkey           | 2.30  |
| 5                                       | Mexico    | 6.58  | 5                                      | Ukraine          | 1.56  |
| 6                                       | Pakistan  | 5.20  | 6                                      | China            | 1.09  |
| 7                                       | Australia | 4.22  | 7                                      | Egypt, Arab Rep. | 0.93  |
| 8                                       | U.S.A.    | 3.27  | 8                                      | Iran             | 0.63  |
| 9                                       | Guatemala | 2.75  | 9                                      | Belarus          | 0.61  |
| 10                                      | Indonesia | 2.55  | 10                                     | Japan            | 0.55  |

| <i>10 LARGEST NET-EXPORTERS (in mln metric tonnes, tel quel)</i> |             |                  |    |                    |       |
|--|-------------|------------------|----|--------------------|-------|
| <i>TOTAL</i>   |             | <i>RAW SUGAR</i> |    | <i>WHITE SUGAR</i> |       |
| 1  | Brazil      | 27.15            | 1  | Brazil             | 21.52 |
| 2  | Thailand    | 6.56             | 2  | Thailand           | 3.61  |
| 3  | Australia   | 2.72             | 3  | Australia          | 2.60  |
| 4  | Mexico      | 2.69             | 4  | Mexico             | 1.59  |
| 5  | Guatemala   | 1.93             | 5  | Guatemala          | 1.03  |
| 6  | Cuba        | 0.87             | 6  | Cuba               | 0.87  |
| 7  | Swaziland   | 0.51             | 7  | Swaziland          | 0.45  |
| 8  | Pakistan    | 0.48             | 8  | El Salvador        | 0.40  |
| 9  | El Salvador | 0.44             | 9  | Nicaragua          | 0.28  |
| 10   | Colombia    | 0.38             | 10 | Philippines        | 0.27  |
|  |             |                  | 10 | Viet Nam           | 0.29  |

| <i>10 LARGEST NET-IMPORTERS (in mln metric tonnes, tel quel)</i> |                |                  |    |                    |       |
|--|----------------|------------------|----|--------------------|-------|
| <i>TOTAL</i>   |                | <i>RAW SUGAR</i> |    | <i>WHITE SUGAR</i> |       |
| 1  | China          | 5.53             | 1  | China              | 4.20  |
| 2  | Indonesia      | 3.45             | 2  | Indonesia          | 3.36  |
| 3  | U.S.A.         | 2.68             | 3  | EU-28              | 2.93  |
| 4  | EU-28          | 2.66             | 4  | Korea, Rep.        | 1.73  |
| 5  | Iran           | 1.56             | 5  | Malaysia           | 1.72  |
| 6  | Korea, Rep. of | 1.54             | 6  | Bangladesh         | 1.72  |
| 7  | Malaysia       | 1.54             | 7  | U.S.A.             | 1.58  |
| 8  | Bangladesh     | 1.53             | 8  | Algeria            | 1.58  |
| 9  | Algeria        | 1.43             | 9  | Iran               | 1.57  |
| 10   | Nigeria        | 1.41             | 10 | Japan              | 1.40  |
|  |                |                  |    | 10                 | Chile |
|  |                |                  |    |                    | 0.38  |

Figure 22 : Les principaux pays du marché sucrier mondial (source Sugar Year Book 2014 de l'ISO)

b. L'influence des principaux producteurs sur les cours mondiaux

Le sucre est considéré par la majorité des pays comme un bien de première nécessité et la sécurisation des approvisionnements est stratégique. Ce constat conduit la plupart des Etats à en réglementer le marché ou à mener des politiques proactives pour développer leur production. Mais les approches diffèrent entre les grandes zones géographiques. La dynamique d'ensemble est liée à la forte imbrication entre production de sucre, production d'énergie et d'éthanol que ce soit au Brésil, en Thaïlande et dans une moindre mesure en Europe.

C'est ainsi que le marché du sucre fait l'objet d'interventions publiques importantes dans tous les principaux pays producteurs :

- Augmentation de l'incorporation d'éthanol au Brésil
- Des aides à l'exportation en Inde et au Pakistan
- Un régime de quota en Thaïlande et en Europe
- Un mécanisme de garanti d'un prix intérieur minimum, des taxes à l'importation, et un contrôle de l'équilibre offre/demande par un mécanisme de quotas aux Etat-Unis

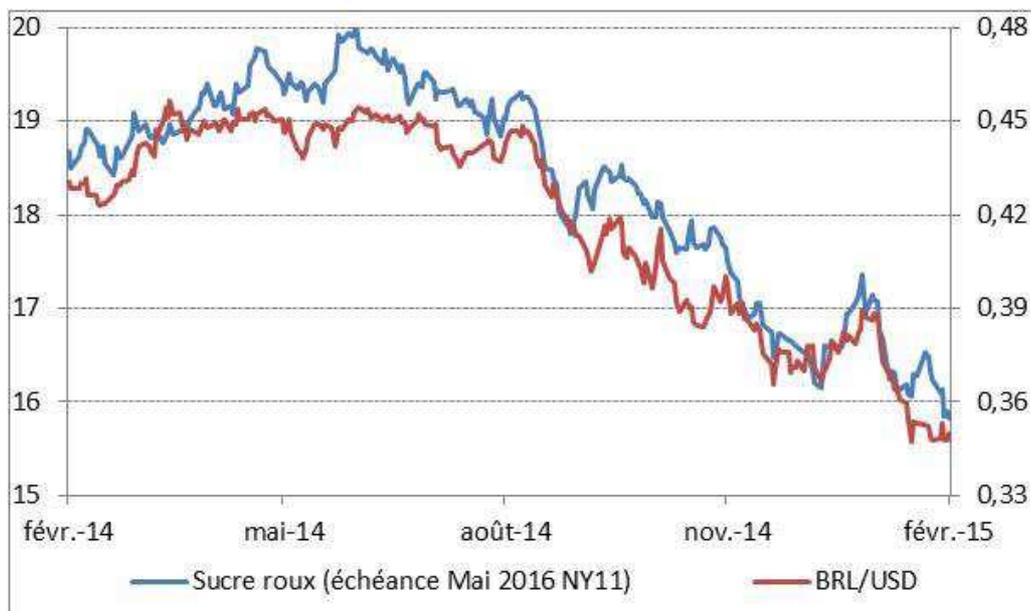
Cette sensibilité conduit les Etats à beaucoup de vigilance dans la perspective de l'ensemble des discussions bilatérales ou multilatérales.

L'UE, et tout particulièrement la France qui sera le pays où se concentrera la majorité du sucre exportable post-2017 (cf figure 15, page 32), devra être en mesure de sécuriser des débouchés hors Europe. Il faudra pour ce faire être compétitif en termes de prix et/ou avoir un partenariat suffisamment solide avec les clients finaux pour capter des parts de marchés face aux concurrents brésiliens et thaïlandais (les deux principaux exportateurs au niveau mondial), tout en restant vigilant vis-à-vis des évolutions de la politique de soutien aux exportations en Inde (2ème producteur et consommateur mondial).

Ces trois pays produisent du sucre uniquement à partir de canne à sucre, du bioéthanol, et de l'énergie par le biais de la cogénération utilisant la bagasse issue du broyage de la canne comme biomasse, avec des approches très interventionnistes des Etats (voir annexe pour une analyse plus détaillée de la situation de chaque pays). Ainsi tout ce qui permettra d'améliorer la compétitivité relative de la betterave vis-à-vis de la canne, contribuera à améliorer la capacité de l'UE à vendre du sucre sur le marché mondial.

Dans ce contexte mondialisé, si l'Europe peut avoir un atout commercial avec à la fois la qualité du sucre blanc proposé (pouvant justifier une prime qualité sur certains marchés) et la fiabilité tant de la traçabilité de la production, que des engagements en matière de Responsabilité Sociétale et Environnementale des industriels européens auxquels les grandes multinationales clientes sont sensibles, la donnée du prix reste le facteur principal de décision sur ces marchés et peut être directement influencée par :

- Le niveau de déséquilibre du marché mondial du sucre au regard d'éventuels impacts climatiques dans l'une des principales zones productrices, pouvant faire décrocher l'offre, dans quel cas il faudra en partie déstocker (mais les stocks mondiaux actuels sont relativement confortables comparativement à la consommation annuelle : 80Mt pour 180Mt)
- Les décisions locales au Brésil : étant à l'origine de près de 40% des échanges, la cotation mondiale du sucre brut à New York est directement corrélée au cours du Real et à sa parité avec le \$US.



Ci-dessus la courbe du cours du sucre roux (bleu) est en cents par livre (échelle de gauche), ci-dessous la courbe du cours du roux (orange) est en \$ par tonne.



**Figure 23 : Evolution du cours mondial du sucre roux et de l'évolution du Réal brésilien**  
(source Saint Louis Sucre et Tereos)

Ainsi, si le cours du sucre roux en \$ a fortement chuté sur la campagne 2014-2015, la situation est restée beaucoup plus stable rapportée en Réal. Par l'effet monétaire, le marché mondial reste aujourd'hui avec des cours attractifs vu du Brésil, même si l'équilibre global du sucre brésilien est impacté indirectement par le renchérissement d'un certain nombre d'intrants et de matériels achetés en \$ ou en €.

Les deux courbes précédentes illustrent l'influence directe que peut avoir la politique monétaire sur la capacité d'une industrie à se positionner ou non sur le marché mondial. De la même façon, l'Europe a pu bénéficier dans une moindre mesure de la dépréciation récente de l'euro face au dollar.

Au-delà de la corrélation extrêmement forte entre le prix du sucre sur le marché mondial et les décisions de politiques monétaires au Brésil, l'équilibre du marché mondial est également directement influencé par la politique brésilienne sur son marché intérieur de l'éthanol.

L'Etat brésilien stimule fortement depuis les années 2000 la production de bioéthanol et son utilisation comme carburant avec notamment :

- Incorporation obligatoire d'éthanol dans l'essence entre 18 et 27%. Les distributeurs ne respectant pas cette contrainte sont soumis à des pénalités
- Introduction des véhicules flex fuel dès 2003 et mise en place de dispositifs fiscaux pour en stimuler le développement
- Ligne de financement à taux bonifiés de la Banque nationale de développement au profit des planteurs pour assurer le renouvellement des plantations et pour les industriels sur le stockage de l'éthanol (afin d'en lisser le prix sur l'année). Mais ces deux dispositifs devraient être fortement réduits en 2015 avec la hausse des taux directeurs, et les réductions budgétaires
- Des financements en faveur du développement de la compétitivité de la production de canne à sucre
- Des soutiens exceptionnels débloqués par le passé en cas d'aléas climatiques comme la sécheresse de 2011-2012.

Cette politique pousse les industriels sucriers brésiliens à répondre à la demande d'éthanol créée réglementairement et donc à limiter d'autant la production de sucre destinée à l'exportation.

Ceci étant, depuis 2 ans, le secteur connaît une forte crise. Ainsi en 2012 l'Etat brésilien a remis en place un dispositif de financement aux producteurs pour sécuriser le renouvellement des plantations et l'amélioration de la productivité agricole via la banque nationale de développement BNDES. Parallèlement à cela, la filière doit faire face à une forte hausse des coûts de production y compris coûts sociaux, et à la hausse du \$ qui pèse sur certains groupes dont la dette est libellée en \$.

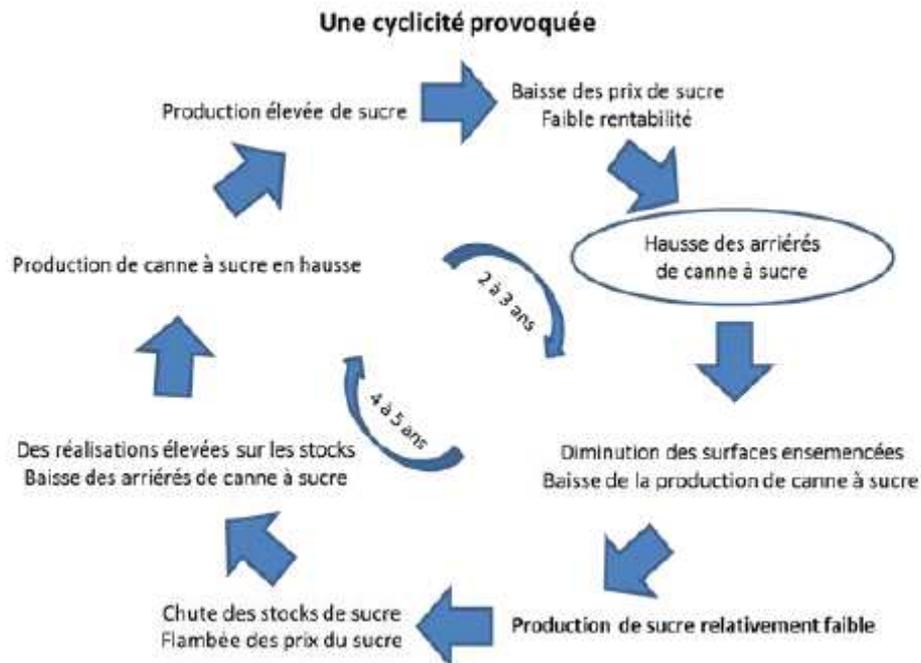
Selon les informations recueillies localement, si certains groupes arrivent à tirer leur épingle du jeu avec une bonne situation financière et de bons résultats opérationnels, on peut estimer qu'environ 30% de la production de canne brésilienne est en situation financière très difficile et susceptible de faire l'objet de restructurations, les demandes de renégociations de dettes se multiplient.

Le secteur brésilien, pour l'instant peu concentré, est donc dans une phase de restructuration et une vague de fusions-acquisitions sur les 369 usines en activité devrait avoir lieu dès que le marché laissera entrevoir une reprise. Localement certains analystes envisagent ces évolutions dès fin 2015 - début 2016. Ce contexte est susceptible d'offrir des opportunités de consolidation aux deux acteurs français présents, Tereos (6<sup>ème</sup> acteur brésilien avec 7 usines) et Biosev (3<sup>ème</sup> acteur brésilien avec 11 usines).

Par ailleurs, les industriels en Inde et en Thaïlande doivent composer avec la problématique des mécanismes de rémunération des planteurs de canne à sucre fixés par les Etats indépendamment de la structure du marché du sucre, conduisant à des périodes où le prix du sucre ne permet pas de couvrir les montants attendus par les planteurs. Ceci entraîne un cycle alternant des phases de réduction des surfaces plantées en raison des arriérés de rémunération au planteur, et des phases de renchérissement du prix du sucre sur le marché intérieur lié à la réduction des volumes produits. Cette mécanique a également, selon son ampleur, un impact sur le sens des flux mondiaux dans la zone Pacifique.

Aujourd'hui l'Inde, premier pays consommateur de sucre au monde, doit faire face à une crise profonde de son secteur sucrier en raison d'un prix élevé de la canne alors que les cours mondiaux ne cessent de baisser, conduisant à des niveaux d'endettement record. Le prix plancher garanti de la canne a triplé en 10 ans (326€/T aujourd'hui, montant jusqu'à 415€/T dans certaines régions). Parfois le prix de la canne dépasse le prix de vente du sucre ce qui génère des arriérés importants sur les agriculteurs que les sucreries sont incapables d'honorer. En avril 2015, les impayés aux agriculteurs indiens s'élèvent à 2,9Mds€.

Le secteur sucrier indien doit faire face à une crise de liquidité, de compétitivité et de surabondance de l'offre (7,5 Mt de stock en début de campagne 2014-2015). Le gouvernement intervient en sauvetage avec notamment des mécanismes de subvention aux exportations ou des prêts bonifiés et on doit s'attendre à de nouvelles mesures prochaines compte tenu de la pression de la base (le sucre concerne 50 millions d'agriculteurs indiens et 500 000 personnes dans les 509 usines actives sur un total de 692).



**Figure 24 : cycle de la canne en Inde** (source Conseiller Agricole en Inde)

En revanche, concernant l'interface avec le marché mondial, les échanges sont fortement contrôlés avec une hausse des droits de douane lorsque cela est jugé nécessaire et une limitation du volume des exportations si nécessaire pour maîtriser le prix intérieur.

Face à la perspective d'une augmentation des capacités d'exportation de l'Europe, l'Inde est susceptible d'augmenter ses droits de douanes pour limiter au maximum les importations (consultation en cours pour les porter de 25 à 40% ad valorem).

Alors que la consommation thaïlandaise s'élève à 2,7 Mt, le pays produit 11,3 Mt sur la campagne 2013-2014. Le pays exporte près de 6,8Mt de sucre (dont 3Mt de blanc), majoritairement en Indonésie (1,8Mt). Le marché est quasi intégralement contrôlé par l'Etat qui fixe un prix garanti au producteur de canne à sucre de 10 à 20% plus élevé que le cours mondial et qui assure que 70 à 80 % de la production de sucre est exportée. Le gouvernement accorde des prêts à taux préférentiel aux agriculteurs bien qu'ils aient rarement les capacités de les rembourser.

La Thaïlande souhaite augmenter fortement les surfaces de canne à sucre au détriment du riz (de 1,4 Mha aujourd'hui à 2,4 Mha dans l'idéal en 2020, 1,9 Mha plus raisonnablement). Dans la même perspective, la distance minimum entre deux unités de production de sucre a été réduite de 80 à 50 km, laissant la place à de nouvelles usines de transformation.

Le gouvernement souhaite également fortement développer la production de biocarburant, y voyant un moyen de soutenir l'activité agricole et l'emploi associé.

Enfin tout le secteur de l'énergie et de la valorisation de la bagasse offre des perspectives non exploitées à ce stade par les acteurs thaïlandais.

A l'horizon 2020, la Thaïlande a encore la capacité d'accroître sa production et de l'écouler dans un marché régional favorable en concurrence avec l'Australie, seul pays excédentaire dans la zone. Elle sera ainsi en mesure de répondre en partie aux besoins croissants de la Chine, promis à devenir le second consommateur de sucre et le premier importateur.

c. De nouvelles opportunités pour les acteurs français hors UE

Post-2017, l'Europe redeviendra exportatrice nette, avec l'enjeu de capter à nouveau des clients de par le monde, dans les zones géographiques les plus facilement accessibles en terme de coût de transport afin de préserver une compétitivité du prix du sucre rendu client face aux concurrents (notamment Brésil et Thaïlande), dans des régions du monde où l'exigence d'une qualité équivalente à la qualité européenne n'est pas nécessairement un facteur pris en compte dans la décision d'achat, le prix et le mode de distribution proposé (vrac, conteneurs, big bag, sac de 50 ou 25kg...) étant les principaux facteurs de décision.

Avant 2006, lorsque l'Europe était le deuxième exportateur mondial, les destinations privilégiées étaient le pourtour méditerranéen (Afrique du Nord et Moyen Orient).

Demain, le pourtour méditerranéen restera une zone attractive compte tenu de sa proximité géographique, mais les perspectives de pénétration de ces marchés seront nettement réduites compte tenu des importantes capacités de raffinage installées dans l'ensemble de ces pays depuis 2006 pour pallier la réduction des exportations européennes.

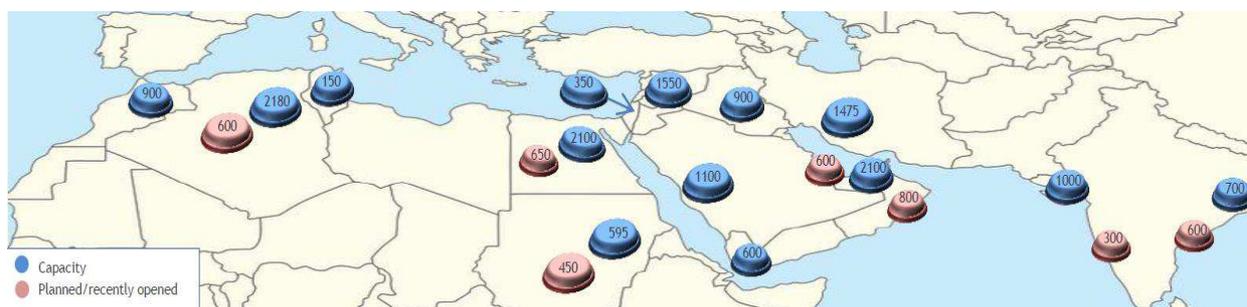


Figure 25 : Répartition des capacités de raffinage installées ou en projet à proximité de l'UE (source Kingsman)

Depuis les années 2000 les capacités de raffinage ont progressé dans le monde : en tout + 13Mt de capacités de raffinage installées depuis 2000 dans le monde et +10,6Mt annoncées à venir (ISO) essentiellement en Afrique, en Asie et au Moyen Orient. Mais c'est depuis 2006 que l'évolution a été marquée dans les pays du pourtour méditerranéen où l'Europe exportait historiquement (cf Figure 26).

Tous ces pays, ont aujourd'hui des unités actives sur leur territoire, créant de l'emploi et des revenus en raffinant du sucre brut importé essentiellement du Brésil, et réexportant parfois du sucre blanc, comme par exemple l'Algérie qui a exporté de l'ordre de 0,37Mt en 2013. Pour sécuriser économiquement les investissements industriels réalisés sur ces capacités de raffinage, les Etats concernés ont généralement mis en place des mesures limitant fortement les importations de sucre blanc et facilitant celles de sucre roux.

Ainsi les producteurs européens seront amenés post-2017 à chercher des débouchés commerciaux plus lointains avec de fait une concurrence plus rude en raison de la distance supplémentaire à parcourir avec le sucre d'autres origines, notamment Brésilienne et Thaïlandaise (illustration Figure 27). Il y aura ainsi un enjeu majeur pour l'industrie sucrière européenne et en particulier française de gagner en compétitivité

vis-à-vis de ces concurrents internationaux et notamment le Brésil. Cela suppose à la fois de réduire l'écart en compétitivité entre betterave et canne à sucre ainsi qu'entre nos usines. Cet écart s'est fortement réduit au cours dernières années : le delta est estimé aujourd'hui par les professionnels à +20 à 30% en faveur du Brésil contre 60% il y a 15 ans. (cf infra partie 3).

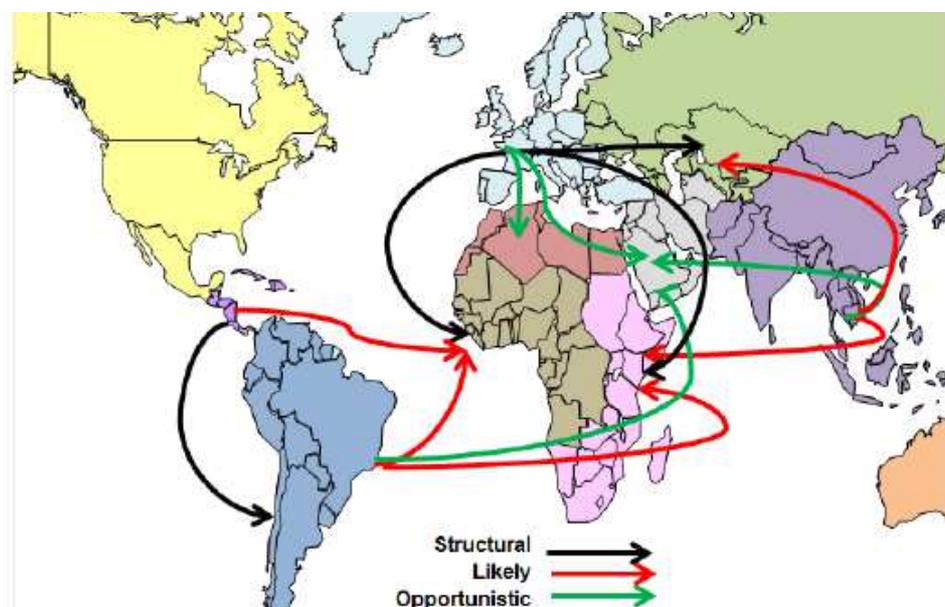


Figure 26 : Flux privilégiés du sucre blanc entre grandes régions après 2017 (source Tereos)

Le Brésil est très attentif à l'évolution de ses propres débouchés à l'export. Il regarde de près les mécanismes de subventions mobilisés sur la filière sucre en Thaïlande et en Inde et l'UNICA brésilienne évalue l'intérêt d'un panel OMC. De même l'association regarde de près ce qui va se passer en Europe. Elle s'attend à ce que la fin des quotas puisse déprimer les cours du sucre et fermer le débouché européen au sucre brésilien tout en augmentant la concurrence à l'exportation.

Dans cette perspective la cotation du blanc à Londres sera une donnée d'entrée guidant la tendance de prix tant sur le marché mondial qu'europpéen. En revanche trois paramètres sont dépendants directement de la stratégie de l'entreprise sucrière :

- L'efficacité des coûts de production du sucre comparativement aux concurrents
- La différenciation et la flexibilité du service commercial proposé au client final
- L'optimisation de la chaîne logistique aval entre l'usine de départ en France et le site d'arrivée du client.

Au-delà de notre capacité à exporter, des opportunités peuvent également se présenter par le biais d'internationalisation, comme l'a menée jusqu'à présent Tereos, permettant de tirer partie de relais de croissance sur certains marchés inaccessibles depuis la France (comme l'ASEAN par exemple).

### Préconisation

1.5.(1) Etablir un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs (planteurs, fabricants de sucre et utilisateurs de sucre), des enjeux industriels et commerciaux liés à la fin des quotas, permettant de servir de base à l'élaboration d'une véritable stratégie de filière incluant le traitement collectif des difficultés le cas échéant.

*d. Un marché sucrier mondial propice à des mouvements de consolidation et des recompositions sur les 5 à 10 ans à venir*

Au plan global, plusieurs constats peuvent être faits sur le marché mondial du sucre ou sur des secteurs connexes comme l'amidon :

- La fin des quotas va avoir pour conséquence de renforcer la concurrence entre les acteurs historiques tout en réduisant la rentabilité de l'activité sucrière en Europe, ce qui devrait conduire à la fois à des arrêts d'activité dans certains pays, et au retrait possible de certains investisseurs du secteur non spécialisés ou non européens qui seraient moins étroitement liés à l'activité betteravière que des planteurs coopérateurs.
- La fin des quotas va réduire le poids des sucriers dans les négociations commerciales avec leurs clients, notamment vis-à-vis des centrales d'achat de la grande distribution qui se regroupent et des grands comptes des IAA mondialisées qui vont être en mesure de renforcer leur pouvoir de négociation dans un contexte européen où la rareté des quotas ne sera plus.
- La réduction de la rentabilité du secteur et l'augmentation de la concurrence va conduire à de possibles opérations de consolidation à travers l'Europe dans les 5 à 10 ans à venir, susceptibles de représenter des opportunités pour les acteurs français. A défaut ce pourrait être des maisons de négoce ou des acteurs extérieurs au marché actuel qui pourraient prendre position sur la partie industrielle européenne pour se positionner sur les relais de croissance qui étaient jusqu'à présent bridés par les quotas.
- Les investissements qui vont devoir être menés à partir de maintenant dans le secteur sucrier à la fois pour investir de nouvelles parts de marché, innover et maintenir la performance des outils industriels devront se faire dans un contexte de marge plus resserrée. Ainsi il apparaît clair qu'à moyen terme certains acteurs européens décideront soit d'élargir le périmètre de leurs alliances, y compris dans les voies de diversification ou au contraire de se recentrer progressivement sur leurs activités sucrières en y concentrant les moyens dégagés par la cession de certains actifs, comme on a pu le voir récemment dans d'autres secteurs tels que le numérique ou les médias.
- L'Europe n'est pas la seule région où ce type d'évolution devrait intervenir dans les prochaines années : le Brésil est également un marché qui va très certainement connaître d'importantes restructurations et des consolidations entre acteurs, susceptibles d'offrir des opportunités à de nouveaux entrants ou aux acteurs déjà présents, comme les français Tereos et Biosev (Louis Dreyfus), et leur permettre d'en profiter pour y consolider leurs positions.
- L'industrie sucrière reste relativement peu concentrée à l'échelle mondiale : les 10 premiers acteurs ne représentent que 17% de la production mondiale, avec un leader, SüdZucker, qui représente 2,5% des parts de marché mondiales et dont le positionnement industriel à ce jour est purement européen (mais avec des diversifications en dehors de la seule production de sucre). A titre de comparaison les producteurs d'amidon sont nettement plus concentrés que ne le sont les sucriers (le top 10 représente près de 50% du marché mondial), avec des positionnements industriels plus internationaux, et dans certains cas une remontée de la chaîne de valeur conduite par les négociants (ex : Cargill qui pèse près de 13% du marché).

En conséquence, il nous paraît peu probable que le statu quo perdure à l'échelle européenne sur le moyen terme. Les acteurs en place aujourd'hui ne pourront pas rester immobiles. La question est de savoir si ce sont ces derniers qui vont conduire les opérations de demain, ou s'ils vont être amenés à subir l'entrée de nouveaux intervenants extérieurs. Les fabricants de sucre basés en France sont directement concernés par ces réflexions, compte tenu à la fois des opportunités que représentent la fin des quotas pour la filière française qui est collectivement leader en Europe sans pour autant qu'individuellement les acteurs français soient leaders de leur marché en Europe (SüdZucker et Nordzucker étant les n°1 et 2). Dans cette perspective chaque acteur industriel sera responsable des décisions stratégiques qu'il prendra.

## **2. L'enjeu du développement de tous les débouchés : le défi commercial et la R&D à l'horizon 2017**

L'enjeu de développer ses positions commerciales en Europe et dans le monde, sur des bases contractuelles rentables, dans un contexte de plus forte concurrence est pleinement identifié par les industriels sucriers, qui au travers de leurs dernières décisions ont pu illustrer leur détermination à mettre en place des stratégies offensives dans la perspective de 2017.

Si les approches diffèrent d'un industriel à l'autre, ils sont tous convaincus de cet enjeu commercial qui est bien présent dans les travaux menés à l'hiver 2014 dans le cadre du plan stratégique de filière 2025 élaboré par le conseil spécialisé sucre de FranceAgriMer à la demande du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Ainsi étaient retenues plusieurs pistes d'actions opérationnelles visant à gagner des parts de marché dans l'UE et sur pays-tiers, et à développer tous les types de débouchés de la betterave (chimie verte, pulpe...). Les auditions menées au cours de notre mission nous conduisent à penser qu'on peut collectivement aller plus loin et à formuler des préconisations en ce sens.

### **2.1. Sécuriser les parts de marché du sucre français en France : accorder une attention privilégiée aux clients créant de la valeur ajoutée en France en y transformant du sucre français**

Un des objectifs de l'après-quota sera d'accroître les positions historiques du sucre français en France auprès de tous les segments de clients : reprendre les parts de marchés sur l'alimentaire au sucre importé et accompagner la création de valeur en France liée au développement des activités industrielles utilisatrices de sucre alimentaire et non-alimentaire.

En effet plus les sucriers français placeront de sucre en France, moins la pression sur la réussite des exportations sera forte. D'autant plus qu'il vaut mieux pour l'économie du pays maximiser la valeur ajoutée créée sur le territoire national et donc exporter des produits fabriqués en France à partir de sucre français, plutôt que d'exporter uniquement la matière première pour qu'elle soit transformée ailleurs dans le monde.

Les sucriers ont toujours fortement investi le segment du sucre de bouche (GMS et RHF) bien que ce secteur ne représente que 15 à 20% des débouchés du sucre alimentaire (marques propres ou MDD), en investissant à la fois dans des unités de conditionnement (ex : Saint Louis Sucre avec dernièrement un investissement global de l'ordre de 100M€ sur le site de Roye) mais également en investissant dans le marketing et le développement de stratégies de marques visibles et reconnues du grand public (ex : rajeunissement des packagings et des formats mis en rayons). Ceci amène les acteurs comme Tereos, Cristal Union ou Saint-Louis à avoir des équipes dédiées qui innovent et s'occupent spécifiquement de ce segment de marché.

De même ils portent une grande attention à la vingtaine de grands comptes agroalimentaires comme Coca-Cola (près de 10% du marché du sucre européen à lui seul), Nestlé, Unilever, Mondelez, Danone... qui concentrent à eux seuls près de 80% des achats de sucre sur les IAA. Les tailles de ces multinationales présentes partout en Europe et dans le monde (elles ont un CA qui, en moyenne, représente plus de 10 fois celui de Tereos) en font des clients hautement stratégiques pour les industriels sucriers. Ce différentiel de taille conduit aussi à un rapport de force dans la relation commerciale en faveur du client. L'enjeu pour les sucriers est de parvenir à se faire reconnaître comme fournisseur de rang 1 ou

stratégique, pour espérer pouvoir se positionner avec succès sur des appels d'offres transverses à l'échelle de l'Europe, voire même les accompagner ailleurs dans le monde.

Cet enjeu stratégique incite les entreprises à structurer des équipes commerciales spécifiques dédiées aux grands comptes pour développer une relation de confiance et un suivi régulier du partenariat client. L'élaboration d'une offre de service spécifique à l'attention de chacun de ces grands comptes internationaux est incontournable. Le service en question peut comprendre l'accompagnement de la conception de produits sucrés ou sucrants innovants, la sécurisation de l'approvisionnement dans plusieurs zones du monde, la capacité à fournir plusieurs granulométries ou produits outre le seul « sucre cristal 2 », une contribution à l'image du groupe par la valorisation de ses propres efforts en matière de RSE, son attention aux enjeux de durabilité de la production agricole amont... Ce sont tout autant de facteurs susceptibles de contribuer à l'ancrage d'un partenariat solide jugé comme stratégique par le client.

Outre les majors des IAA et à l'image des efforts marketing déployés par l'ensemble des groupes autour de leurs marques commerciales pour se positionner sur les 15% de volume que représente le débouché du sucre de bouche en GMS et RHF, un effort similaire serait légitime pour construire un partenariat dans la durée avec les PME et ETI agroalimentaires basées en France qui représentent entre 10 à 20% des débouchés alimentaires du sucre hors sucre de bouche. Il y a en effet un intérêt à développer la transformation de sucre sur le territoire national y compris au travers du développement de ces PME qui couvrent de nombreux secteurs d'activité (confiserie, biscuit, chocolat, transformation de fruits, laitages...). Il nous semble par conséquent important que chaque sucrier se mette en situation de mieux répondre aux attentes de ces PME IAA basées en France.

Sur ce point, les entretiens menés au cours de notre mission nous conduisent à penser qu'il y a très clairement des progrès qui peuvent être faits par rapport aux relations rigides développées sous les quotas entre sucriers et PME. Ces tensions sont liées à la limitation du sucre disponible avec les quotas (contractualisation pour l'année très tôt dans la campagne, arbitrage parallèle des volumes exportés confiés aux établissements de négoce, limitation du recours aux importations et contrainte de passer par l'intermédiaire d'un sucrier ou négociant, absence de capacité interne d'arbitrage pour appeler du sucre en cas de besoins supplémentaires en cours d'année...).

Ces PME régionales agroalimentaires constituent pourtant la majorité des clients en nombre, même si elles ne représentent qu'environ 20% du marché du sucre sur les IAA. Si les sucriers nous ont régulièrement évoqué l'enjeu des grands comptes, et nous ont présenté leurs dernières innovations pour le consommateur de sucre de bouche, les PME des IAA étaient bien souvent omises, non pas par manque d'intérêt mais parce que visiblement l'enjeu ne prêtait pas à réaction au premier abord dans l'optique de l'après-quota : les sucriers leur vendaient du sucre jusqu'à présent, or demain avec la fin des quotas, il y aura encore plus de sucre disponible, ils continueront donc à leur en vendre, qui plus est à un prix probablement plus bas que dans la période passée.

Or cette réflexion se démarque de manière surprenante, pour ne pas dire paradoxale, du ressenti exprimé par ces mêmes PME utilisatrices de sucre. Celles-ci ont été très fortement marquées par un monde où il n'y avait aucun réel partenariat commercial entre client et fournisseur ni dialogue au sein de la filière entre producteurs et utilisateurs (toutes les instances se limitent à réunir autour de la table planteurs et sucriers). Les industriels sucriers bénéficiaient d'une rentabilité protégée par les quotas, les PME utilisatrices devaient composer avec des prix du sucre européen particulièrement élevés en comparaison des tendances mondiales, alors que leur propre production ne bénéficiait pas des mêmes protections sur le marché international. De plus, les utilisateurs de sucre ont également été très fortement marqués par des

ruptures d'approvisionnement lorsque le marché intérieur se retournait comme en 2010-2011, où en raison de la rareté des sucres du quota, il n'y avait plus suffisamment de volumes disponibles en fin de campagne pour fournir certains sites qui avaient eu la chance de rentrer plus de commandes qu'anticipé en début d'année, entraînant des arrêts de lignes sur plusieurs jours faute de matière première disponible.

Cette historique fait ressortir que :

- En raison de sucre placé très tôt en début de campagne sur le marché export, les sucriers n'ont pu le valoriser sur le marché intérieur, où pourtant une demande existait.
- Cette même demande n'ayant pu être satisfaite, la production des IAA concernées s'en est trouvée limitée, réduisant d'autant la création de valeur ajoutée.
- La rigidité des quotas et le poids prédominant des grands comptes et de la GMS dans les approches commerciales amplifiaient la dépendance et le rapport de force en faveur du sucrier dans la relation avec la PME cliente.

Ainsi, dans les contacts que nous avons eu avec des PME utilisatrices de sucre, le principal sujet abordé n'était pas la question du prix du sucre post-2017, mais l'inquiétude quant à la sécurisation de leur approvisionnement : y aura-t-il demain suffisamment de sucre disponible en France pour accompagner notre propre développement ?

D'où le paradoxe au regard des anticipations d'augmentation de production des sucriers, paradoxe dont il est urgent de sortir : il y a objectivement des ambitions convergentes et un potentiel de croissance qui devraient se traduire par un regain de visibilité pour les utilisateurs basés en France (y compris sur le segment non-alimentaire) et les inciter à investir, se développer et créer de l'emploi de façon privilégiée en France comparativement à d'autres alternatives en Europe.

De plus, post-2017, la situation de marché que connaîtront les sucriers s'apparentera beaucoup plus à ce que connaissent aujourd'hui leurs propres clients. Ceci devrait permettre d'installer plus facilement un dialogue régulier et constructif sur la filière, entre producteurs et utilisateurs, pour ne plus être confronté demain à ce même type d'incompréhension qui s'avère être contre productive pour l'ensemble de la filière française. Post-2017 les intérêts seront beaucoup plus convergents sur l'ensemble de la filière. Les sucriers auront tout intérêt à préserver les parts de marchés françaises, ne pas laisser des acteurs européens venir placer du sucre en France, et profiter du développement de leurs clients (dont les PME) pour vendre plus de sucre.

C'est pourquoi il nous paraît incontournable d'ici 2017, de revoir les instances de concertation et d'animation de la filière pour y intégrer les clients utilisateurs de sucre afin de faciliter l'échange sur un constat partagé et une compréhension commune de la dynamique du secteur sucrier européen et mondial. Un premier pas a été fait en juin 2015, avec l'intégration au Conseil Spécialisé sucre de FranceAgriMer, l'une des instances de concertation de la filière, de deux représentants des utilisateurs comme « personnalités qualifiées ». L'enjeu de cette approche est, toujours dans une logique gagnant-gagnant, sans favoriser un maillon au détriment d'un autre, de contribuer à une meilleure compréhension partagée des besoins et contraintes de chaque maillon en tant que fournisseur et/ou client, comme des dynamiques du marché dans son ensemble.

Par un travail commun sur des sujets tels que l'ouverture et le développement de marchés à l'export ou l'importance du sucre dans l'alimentation et la valorisation de la qualité et des savoir-faire français associés, il nous paraît possible de construire une stratégie de filière forte permettant de tirer pleinement partie de l'ensemble de nos atouts, y compris sur le volet « produits transformés ».

Il en va de même des utilisateurs industriels sur le segment non-alimentaire, qu'ils transforment des mélasses, des sirops ou du sucre cristallisé. Le fait que la France soit le premier producteur de sucre en Europe avec notamment deux groupes coopératifs forts et une flexibilité importante entre les productions sirop/sucre/alcool, devrait nous permettre d'être le pays européen le plus attractif pour accueillir les investissements des utilisateurs de sucre industriel. Ainsi, les acteurs de la fermentation comme Lesaffre ou Ajinomoto, devraient également pouvoir gagner en visibilité et sécuriser leurs approvisionnements en substrat par rapport à leurs ambitions d'activité post-2017 malgré le conflit d'usage possible sur les mélasses entre industries non-alimentaire et production d'éthanol par les sucriers.

On y parviendra d'autant mieux que l'on partagera une vision des tendances du marché post-2017 et que l'on conviendra de positions commerciales équilibrées qui ne cherchent pas à exagérer vers l'une ou l'autre des parties le déport du risque lié à l'évolution des cours futurs.

Dans un contexte post-2017 qui sera fortement compétitif, il nous paraît difficilement concevable de ne pas chercher dès aujourd'hui à rassurer les clients basés en France quant à la sécurisation de leur approvisionnement en matière première et sur le fait qu'ils pourront s'appuyer sur leurs fournisseurs actuels. Les sucriers qui vont chercher à gagner en flexibilité tout au long de l'année sur leur production auront toujours un intérêt économique à répondre à la demande de leurs clients de proximité avant de chercher à se positionner à l'export. S'ils ne le font pas, ces parts de marché liées au développement des utilisateurs de sucre pourront très bien être prises par du sucre venant d'un pays européen limitrophe.

#### **Préconisations :**

2.1.(1) Inclure plus fortement dans le Conseil Spécialisé sucre de FranceAgriMer les utilisateurs de sucre

2.1.(2) Mettre en place une interprofession plus longue incluant les utilisateurs de sucre : renforcer les liens entre les acteurs et mettre en cohérence les différentes stratégies collectives pour aboutir à une interprofession plus longue incluant les utilisateurs de sucre et intégrer ces derniers au sein du CEDUS ou à défaut, les associer aux travaux de l'association.

L'objectif est de construire une stratégie de filière en installant des cadres de concertation adaptés, permettant un échange entre l'ensemble des parties sur des enjeux partagés dans une logique gagnant-gagnant pour chaque maillon (planteurs, sucriers, utilisateurs) comme : les tendances de marché, les stratégies d'ouverture des marchés à l'export, l'innovation dans les usages des sucres ou encore la défense de l'image du sucre et sa place dans l'alimentation et la nutrition.

2.1.(3) Avoir dès aujourd'hui au niveau de chaque fabricant de sucre une attention particulière dans la relation commerciale vis-à-vis des PME et ETI agroalimentaires basées en France, même si le contexte post-2017 leur sera par nature plus favorable qu'il ne l'est aujourd'hui, afin de sécuriser ces débouchés dans une logique gagnant-gagnant, ce qui permettra également de sécuriser en retour la visibilité que les sucriers pourront donner aux planteurs.

2.1.(4) Renforcer également le partenariat avec les utilisateurs de sucre non alimentaire basés en France dans un contexte où ce débouché devrait s'avérer toujours essentiel en parallèle de la production d'éthanol et de l'augmentation des volumes de sirop et mélasses associée à l'accroissement de la production de sucre.

2.1.(5). Envisager un travail conjoint SNFS/fédérations d'utilisateurs de sucre, visant à élaborer des propositions de cadres contractuels élargis pour sécuriser les approvisionnements, (possibilité d'une approche pluriannuelle, flexibilité dans la gestion des flux, couverture partielle des fluctuations des cours et des productions du client, support à la formulation de produits sucrants, support commercial à l'export...). Outre l'intérêt mutuel pour le sucrier comme pour son client basé en France, une telle démarche permettrait en retour d'offrir une meilleure visibilité au planteur dans sa relation contractuelle avec le fabricant de sucre qu'il livre.

## 2.2. Développer les parts de marché du sucre français en Europe et dans le monde

### a. L'opportunité de renforcer la relation avec le client final

Comme abordé dans la première partie, la concrétisation des ambitions de la filière sucre française supposera de parvenir à être aussi performant que possible vis-à-vis de nos concurrents européens comme de l'isoglucose et du sucre importé, afin de maximiser nos parts de marchés en Europe mais également d'être compétitif vis-à-vis du sucre brésilien ou thaïlandais pour parvenir à saisir suffisamment d'opportunités à l'export hors UE.

Pour y parvenir il faudra être certes compétitif en matière de coûts de production, mais également être performant dans la relation client, avec un service proposé allant au-delà de la simple fourniture de sucre, développer un réseau commercial européen et mondial, et s'assurer de la mobilisation d'une chaîne logistique optimale.

La maîtrise de la relation avec le client final, devient un enjeu pour les sucriers français. La valorisation d'une offre de service adaptée à chaque client et complémentaire à la seule fourniture de la commodité « sucre », suppose une connaissance réciproque des attentes et contraintes de chacun entre client et fournisseur. Cet échange est restreint sur le grand export. La relation client y est maîtrisée par les entreprises de négoce qui œuvrent sur les marchés spot ou à terme de New York pour le brut et de Londres pour le blanc et qui jouent le rôle d'intermédiaires entre les producteurs sucriers et les clients internationaux. Dans la majorité des cas, le fabricant de sucre ne connaît pas l'identité de l'utilisateur final du sucre qu'il décide de placer en début de campagne sur le marché grand export. Il ne connaît in fine que le pays de destination par le biais des certificats d'exportation qu'il reçoit, contrainte administrative imposée par la Commission Européenne pour suivre le respect du plafonnement des exportations

C'est la société de négoce qui par le biais de son activité de trading apparie offre et demande sur le marché mondial, prend position sur les différentes offres logistiques existantes, met en place des facilités de financement, des stratégies de couvertures de risque et d'arbitrage en fonction des différentiels de cotation. Compte tenu de l'enjeu d'aller plus loin dans la conception de l'offre, si tant est que les marchés visés y soient sensibles, la question de l'intérêt et l'opportunité de réintégrer tout ou partie de l'activité de négoce pour reprendre la main sur la relation avec le client final se pose aujourd'hui aux sucriers. C'est un enjeu très fort vis-à-vis du partenariat avec les grands comptes tels que Coca-Cola, Nestlé ou Unilever qui sont susceptibles d'entraîner leurs principaux fournisseurs dans les pays en développement où ils sont déjà implantés.

Cette évolution dans la relation client est une perspective que les négociants ne voient pas d'un bon œil car elle conduirait les industriels sucriers à s'affranchir de leur intervention. Les négociants voulant rester sur la chaîne de valeur du sucre seraient prêts à co-investir dans les infrastructures logistiques aux côtés des industriels sucriers dans le cadre de partenariats qui leur permettraient de s'assurer de garder la maîtrise du négoce et ainsi tirer aussi partie de l'accroissement annoncé du volume des exportations européennes.

La maîtrise de l'activité de négoce suppose un lourd investissement en compétences et une grande rigueur de gestion pour apporter un service aux clients tout en limitant l'impact d'une erreur de couverture. Ceci étant, si les sucriers n'intègrent pas cette activité sur tout ou partie de leurs volumes (certains pouvant choisir de se limiter aux grands comptes et aux clients sensibles à une offre allant au-delà de la seule fourniture d'une commodité), ce seront les négociants qui auront toujours la maîtrise du client et donc des

interlocuteurs sur les marchés en croissance. Les choix stratégiques en cours illustrent les orientations des sucriers de descendre dans la chaîne de valeur (investissement de 200M€ de Südzucker dans ED&F MAN, mise en place de Tereos Commodities à Genève, partenariat avec ASR pour Cristal Union), face à des négociants historiques qui sont en général devenus depuis sucriers dans certaines zones du monde (Sucre et Denrées en Russie ou Louis Dreyfus au Brésil).

**Préconisations :**

2.2.(1) Pour améliorer le contact direct avec les clients finaux potentiels dans les pays visés sur le grand export, évaluer l'opportunité, en lien le cas échéant avec les utilisateurs de sucre, de s'appuyer sur l'expérience d'autres secteurs industriels déjà présents sur les zones géographiques visés et/ou de l'expertise de structures telles que Business France, Sopexa, l'Adepta ou les Ambassades et les Conseillers Agricoles pour nouer de nouveaux contacts. C'est un travail qui pourrait être conduit avec l'appui de la Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises (DGPE), et partagé au sein d'une instance de concertation élargie comme le conseil spécialisé de FranceAgriMer par exemple.

2.2.(2) Mieux prendre en compte les enjeux du secteur sucrier dans le cadre de la « diplomatie économique » portée par la France, par le biais d'un travail resserré entre la DGPE, la Direction Générale du Trésor et le Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International.

*b. Travailler collectivement sur l'optimisation des solutions logistiques en matière de fret et d'infrastructures portuaires*

Pour gagner en compétitivité, les acteurs sucriers devront également maîtriser la logistique, que ce soit en amont des usines pour optimiser le coût d'approvisionnement de la betterave, comme en aval entre l'usine de production et le site du client final, que ce dernier soit en France, en Europe ou dans le monde.

Si chaque site présente plus ou moins d'atouts en fonction des destinations visées (proximité d'un port, embranchement rail, réseau autoroutier...) il n'en reste pas moins que l'ensemble de la filière a intérêt à travailler avec les gestionnaires et utilisateurs des infrastructures portuaires et ferrées afin d'améliorer l'efficacité des solutions multimodales permettant d'acheminer hors de France le sucre au meilleur coût possible que ce soit à destination des marchés européens comme du grand export.

Si cette question est évoquée par tous les industriels rencontrés, aucune solution perspicace tant dans la méthode de collaboration que dans les actions à mener, n'a été clairement exprimée, alors qu'il y a des enjeux assez spécifiques au secteur qui pourraient être abordés sans remettre en cause les stratégies individuelles de chacun.

Trois aspects sont ressortis des échanges :

- La nécessité de renouveler le parc de wagons adaptés au transport du sucre, ce qui représente un investissement lourd compte tenu de la forte saisonnalité de la production sucrière
- La nécessité de se réinterroger sur les infrastructures portuaires disponibles pour le sucre avec l'intérêt de pouvoir mener une réflexion collective pour maximiser les flux de sucre sur les ports français et limiter le transport de sucre sur les grands ports du nord de l'Europe (Anvers notamment) en lien avec le choix d'un format entre vrac, conteneur 20 ou conteneur 40 pieds.
- Les stratégies de stockage des sirops et du sucre, avec en conséquence la question de la localisation et du dimensionnement des silos de produits finis.

Ainsi plusieurs questions se posent, certaines relevant purement de la responsabilité des sucriers, d'autres nécessitant l'engagement conjoint de partenaires extérieurs (opérateurs, chargeurs, logisticiens, armateurs) qui ne se fera que si les sucriers donnent suffisamment de visibilité en termes de volume minimum, de fréquence et de prix associés au service attendu. Les industriels doivent accepter de prendre sur eux par anticipation une part du risque lié à la fluctuation future des prix. La capacité des sucriers à prendre position sur ces questions sera d'autant meilleure qu'ils détiennent tous les leviers de couverture et d'arbitrage en intégrant l'activité de négoce et visent une contractualisation directe avec les clients finaux, ou alors il faudra qu'ils associent dans le cadre de ces réflexions les acteurs historiques du négoce.

Concernant le fret ferroviaire, le coût du rail est lié à la traction et à la location des wagons. Aujourd'hui globalement, il y a une problématique de qualité des wagons liée à leur ancienneté et nécessitant d'en envisager le renouvellement. Mais la décision ne peut être individuelle car les wagons sont dédiés au sucre avec une forte saisonnalité. Ceci étant la perspective de 2017 devrait permettre d'avoir des rotations plus fréquentes sur l'année, permettant de mieux rentabiliser les wagons et d'établir un partenariat avec un opérateur spécialisé qui porterait l'investissement. Cette réflexion pourrait également être menée conjointement avec le secteur céréalier s'il est techniquement possible de concevoir des wagons permettant de transporter de façon alternée en fonction des saisons, du sucre ou des céréales, sans remettre en cause la qualité alimentaire du sucre. Ceci d'autant plus que le secteur céréalier est directement concerné par les enjeux de fret (premier utilisateur avec 53% des flux de fret en France) et est confronté à des questions de modernisation des lignes sur le réseau capillaire.

Concernant la logistique grand export, chaque acteur sucrier a aujourd'hui ses propres méthodes et automatismes. Chacun a tendance à privilégier une option portuaire distincte des concurrents, mais sans forcément développer une approche globale du système logistique (transport au port, stockage, conteneurisation, négociation et mise en concurrence des armateurs...) comme c'est le cas sur la gestion de la betterave. Pourtant c'est une étape clé demain dans l'équilibre économique des volumes exportés, qui justifierait de mener un partage des bonnes pratiques (y compris au-delà du secteur sucrier) et de réinterroger les choix stratégiques et la manière dont ils sont mis en œuvre. C'est une opportunité à saisir, d'autant plus que les gestionnaires d'infrastructures sont mobilisés sur le sujet et souhaitent pouvoir susciter une réflexion collective autour d'eux. C'est par exemple le cas du Port de Dunkerque.

Typiquement, outre la question du choix d'un port parmi Le Havre, Rouen, Calais ou Dunkerque en France, à défaut, Anvers en Belgique, ou du calibrage de la taille et des modalités d'utilisation des infrastructures de stockage associées, se pose la question pour tous les acteurs de l'opportunité de privilégier demain le vrac, le conteneur de 20 pieds ou le conteneur de 40 pieds, y compris pour Cristal Union à notre sens, bien que le groupe ait la particularité d'être actionnaire de deux bateaux BIBO (vrac chargé, livré en sac) en inox de 15 000T et 25 000T spécialisés pour le transport du sucre blanc.

Le transport de sucre blanc par conteneur a explosé dans le monde en 10 ans d'après le cabinet d'analyse Kingsman pour représenter 90% des échanges. Les pays en voie de développement ont basculé sur une logique de conteneurs livrés de façon plus régulière en cours d'année, plutôt qu'en bateau de 10 000T d'un coup. Par ailleurs, la majorité des mouvements de marchandises conteneurisés se font par conteneurs de 40 pieds et non en 20 pieds (malgré une charge utile à peine supérieure d'environ 25T) en raison de leur plus grande disponibilité. D'où la réflexion en cours que mène le port de Dunkerque avec certains sucriers quant à l'intérêt de revoir les infrastructures sucrières du port pour privilégier l'exportation de conteneurs de 40 pieds.

Sur ces deux sujets (fret ferroviaire et maritime), un travail de concert entre les acteurs français industriels et logisticiens semble incontournable. Alors que l'opérateur Europorte envisage de procéder à

d'importants investissements de stockage sucrier sur le port d'Anvers dans la perspective de 2017, la France a tout intérêt à envisager le développement d'une infrastructure performante sur certains de ses grands ports maritimes en fonction de leur positionnement géographique par rapport aux usines des sucriers. Il apparaît que le schéma optimal pour la filière serait que l'aménagement des ports soit conçu de façon concertée pour répondre aux objectifs similaires des sucriers concernant l'exportation de sucre en Europe et dans le monde. Mais, bien entendu, chaque sucrier devra ensuite valider la démarche pour son propre compte en fonction de ses destinations export et donc des lignes les desservant voire des surcoûts de détournement d'autres lignes existantes et du positionnement de ses propres usines. Il se peut qu'au final le transit par des ports français ne soit pas l'alternative la plus à même de valoriser le sucre français mais cela mérite d'être regardé en détail, de nombreux éléments historiques plaidant pour cette solution.

Concernant la localisation des besoins de stockage, ce sujet rejoint plus spécifiquement la stratégie individuelle des industriels mais qui en réalité apparaissent comme très similaires, souhaitant privilégier au sein des usines des unités de stockage de sirop pour gagner en flexibilité dans le choix des productions. En revanche le choix de la localisation des unités de stockage tampon de produit fini peut varier en fonction des ambitions commerciales. Ceci étant, pour les stockages qui seraient spécifiquement destinés à la gestion des flux exportés, selon les conclusions des réflexions collectives sur le fret maritime, il pourrait s'avérer opportun d'évaluer l'intérêt d'investissements mutualisés de stockage et/ou de mise en conteneur au regard de la position géographique et des destinations desservies par chacun des ports, pour en optimiser le taux d'utilisation sur l'année et donc en réduire le coût, ainsi qu'une mobilisation possible de la Banque Européenne d'Investissement en cofinancement des éventuels projets.

**Préconisations :**

2.2.(3) En s'appuyant sur l'expertise développée par FranceAgriMer, organiser par le SNFS un travail collectif au sein de la filière, associant les acteurs du négoce, sur la question du schéma logistique à l'export :

- le renforcement du positionnement des ports français sur la filière sucre
- le renouvellement des wagons pour le fret
- le positionnement et le dimensionnement des éventuelles capacités de stockage de sucre spécifiques à l'export

En mobilisant le cas échéant la Banque Européenne d'Investissement pour apporter un appui au financement des projets qui s'avèreraient pertinents

2.2.(4) Travailler collectivement à l'optimisation de la chaîne logistique grand export avec armateurs et grands ports maritimes afin d'identifier les actions qui permettraient d'assurer un positionnement compétitif des ports français pour y faire transiter une majorité du sucre : Evaluer l'opportunité de la réalisation d'investissements partagés avec les industriels, et des offres à élaborer du côté des gestionnaires d'infrastructures pour être compétitif vis-à-vis des autres ports européens.

### **2.3. Des attentes à l'égard des institutions publiques dans les négociations internationales : le maintien des droits de douane à l'importation et la défense de nos intérêts offensifs**

#### *a. Nécessité d'un suivi statistique fiable du marché*

Aujourd'hui un suivi mensuel des prix est effectué sur le sucre cristallisé blanc en vrac du quota au niveau communautaire. En France, c'est FranceAgriMer qui centralise les données avant de les transmettre à la Commission Européenne, sur la base des informations communiquées par chaque industriel. L'approche couvre les ventes en France et en Europe. A partir de ces éléments, FranceAgriMer transmet à la Commission Européenne un prix moyen départ usine, un écart type et les volumes associés. Puis la Commission produit un prix moyen et un indice de dispersion consolidés à l'échelle de l'UE. La Commission suit aussi le prix d'importation du brut pour le raffinage. En revanche il n'y a pas de suivi spécifique du prix de l'alcool issu du sirop de sucre ni du prix de l'isoglucose.

Compte tenu des évolutions à venir avec la fin des quotas, il nous paraît incontournable de maintenir au niveau européen un suivi équivalent au suivi actuel sur les quantités produites, vendues, exportées, importées et les stocks de sucre comme d'isoglucose. Il nous semble aussi important que la Commission suive l'évolution des prix alimentaires et non alimentaires, ne serait-ce que dans un premier temps sur 2017-2020, pour permettre aux autorités de distinguer l'évolution respective de chacun des segments, et de confirmer ou non leur convergence en termes de prix et de corrélation avec les cours mondiaux.

Cela supposerait de préserver les modalités actuelles de remontées de l'information par chaque Etat Membre, ce qui fournit, selon la DG Agriculture, les données statistiques les plus fiables en comparaison avec les autres secteurs agricoles. De plus cela conduirait à privilégier un maintien des certificats d'exportation comme d'importation, quitte à en alléger la mise en œuvre, pour préserver une qualité de suivi des flux commerciaux, même si la Commission dans une logique de simplification réglementaire pourrait être tentée de les supprimer.

De plus, au-delà de la production de l'information moyennée au niveau européen, il serait nécessaire que soient définis au même niveau quelques critères d'alerte permettant d'anticiper les éventuelles déstabilisations du marché (tension sur les stocks, volatilité anormale des prix, décrochage par rapport aux indicateurs de suivi...) nécessitant la mise en œuvre de mesures de gestion de crise ou le déclenchement de mécanismes assuranciers de couverture du risque économique (sous réserve d'en mettre en place d'ici-là). Ceci étant, dans le cadre de la réforme 2017, la Commission n'aura plus que le levier du stockage privé pour intervenir. Ce dispositif vise à retirer un certain volume du marché pour réduire l'offre et ainsi soutenir les prix, en compensant aux opérateurs la charge de son stockage, mécanisme dont on pourrait s'interroger sur l'efficacité dans un secteur sucrier libéralisé.

Aujourd'hui, une partie des stocks du hors quota peut devenir le premier sucre du quota de l'année suivante si le sucrier le décide, bénéficiant ainsi d'un prix du quota plus intéressant. Ce mécanisme a un effet pouvant déjà s'apparenter à du stockage privé puisqu'il permet aux acteurs de ne pas mettre la totalité de la production en marché une année en cas d'excédent sur le hors quota et d'en reporter une partie sur la campagne suivante. La différence principale vient du fait que la compensation du stockage ne se fait pas par un soutien communautaire direct mais par le différentiel de prix de marché entre quota et hors-quota.

Demain :

- Pour des raisons économiques : la vente de sucre n'étant pas saisonnière comme peut l'être celle de fruits et légumes, le dispositif de stockage privé pourrait renforcer une éventuelle guerre des prix en stimulant la production au-delà des anticipations de vente.
- Pour des raisons techniques, le stockage privé nécessite de la part des industriels d'identifier et de sceller des silos de stockages spécifiques, susceptibles d'être contrôlés.

Une situation de forte dépréciation des cours sucriers européens pourra relever à la fois d'une concurrence exacerbée entre opérateurs et d'une conjoncture mondiale fortement dégradée, avec un excès d'offre global. Une mécanique de stockage privé est susceptible d'amplifier ce type de situation, en renforçant en amont les prises de risque des opérateurs européens sans garantie de vendre les quantités projetées. De plus les quantités éventuellement stockées en Europe pour tenter de redynamiser les cours pourraient être en partie compensées par une part d'importation supplémentaire hors UE si le contexte de marché ne saturait pas les contingents accordés, limitant d'autant l'impact de la mesure conjoncturelle tout en augmentant le problème lors du déstockage et de la remise en marché des quantités concernées.

C'est pour ces raisons (anticipations des acteurs, contraintes techniques et échanges UE/pays tiers) que la mission est plutôt réservée quant à l'efficacité post-2017 d'une mesure de stockage privé pour résorber une éventuelle situation de crise sur le secteur sucrier se traduisant par un fort décrochage des cours lié à un excès d'offre. D'où l'enjeu de se doter d'outils et d'une organisation de filière efficace pour anticiper et prévenir les difficultés plutôt que d'être contraint de chercher à guérir.

**Préconisations :**

2.3.(1) Maintenir un observatoire du marché sucrier au niveau européen avec un suivi des prix sur les deux segments : alimentaire et non alimentaire, ainsi qu'un suivi des volumes, des stocks et des flux (import et export) de sucre et d'isoglucose.

2.3.(2) Maintenir un suivi aussi précis que possible des importations, grâce à des certificats adaptés permettant d'être renseigné au mieux, tout au long de l'année, sur le niveau de mobilisation des contingents d'importation

2.3.(3) Faire un bilan régulier de la mobilisation effective des contingents accordés par l'Union Européenne et évaluer leur impact sur le marché communautaire

2.3.(4) Renforcer le conseil spécialisé sucre de FranceAgriMer sur le partage entre planteurs, sucriers (y compris isoglucose) et utilisateurs (tout segment) d'une analyse des données de suivi du marché au niveau européen et mondial

*b. Une période transitoire 2015-2017 compliquée nécessitant une attention particulière*

Bien que les acteurs se préparent activement à l'évolution importante de l'encadrement réglementaire qui entrera en vigueur en Octobre 2017, les deux campagnes à venir se feront dans un cadre toujours contraint, avec une production sous quota ne couvrant que 78% des besoins européens.

Or les observateurs s'accordent pour dire qu'il y aura de possibles tensions sur le segment alimentaire en raison de stocks qui devraient diminuer fin 2016, susceptibles de créer ponctuellement une pénurie sur le marché du sucre alimentaire en fin de campagne 2015-2016, ou à défaut 2016-2017. En mars 2015, le

syndicat européen des utilisateurs de sucre, le CIUS, évaluait à 0,875Mt le stock prévisionnel du quota pour fin septembre 2015, situation qui pourrait être encore plus tendue compte tenu des marges d'erreur de calcul.

Alors que les utilisateurs sont nombreux à être anxieux quant à leur approvisionnement post-2017, il serait préjudiciable à la filière de donner du crédit à cette crainte par une mauvaise gestion de la période 2015-2017. Cette situation résulte en grande partie d'un manque de confiance réciproque entre les maillons.

Il paraît donc important que les instances européennes et les Etats Membres soient vigilants aux évolutions des stocks du quota (les stocks du hors quota étant particulièrement élevés de leur côté), pour éviter toute nouvelle perturbation d'approvisionnement des utilisateurs de sucre comme le secteur a pu en connaître en 2011. En plus de l'observation du marché et du signalement d'une alerte éventuelle, il sera important que les instances décisionnaires anticipent les difficultés pour autoriser une bascule partielle des stocks du hors-quota sur le quota en cours d'année (mesure de requalification), qui est un levier d'intervention possible, en réaction à une difficulté de ce type.

Suite à la dépréciation rapide des cours du sucre du quota depuis 2 ans, passant de 738€/t (janvier 2013) à 417€/t (avril 2015), la période 2015-2017 va devoir se faire avec des marges érodées pour les industriels par rapport à ce qu'ils ont pu connaître sur les années précédentes. Les sucriers devront ainsi puiser dans leurs ressources pour continuer à mener à bien leurs plans d'investissements engagés dans la perspective de l'après-quota. Une éventuelle tension sur les stocks du quota pourrait dans ce contexte être appréhendée comme une perspective heureuse par les sucriers y voyant une possible revalorisation des cours. Mais cette possible augmentation des prix du quota devrait rester à la fois modeste et surtout relativement éphémère du fait de la proximité temporelle de la fin des quotas qui ramènera irrémédiablement les cours européens vers les cours mondiaux.

c. Maintenir des droits de douane et être offensif à l'export

Parallèlement aux ambitions de la filière en Europe et à l'export, les professionnels sucriers et betteraviers sollicitent la vigilance des pouvoirs publics afin que l'accès du marché européen aux importations de sucre et d'alcool dans le cadre de toutes les négociations bilatérales ou multilatérales en cours ou à venir (Etats-Unis, Mercosur, Mexique, Thaïlande, Vietnam, DDA, EGA) soit limité au maximum.

Plus de 150 lignes tarifaires concernent le sucre et les produits à haute teneur en sucre, réparties dans 5 chapitres douaniers différents traitant du sucre mais aussi des gommes et autres végétaux, du cacao et ses préparations, des préparations de fruits, des préparations à base de céréales et des préparations alimentaires diverses. Les sucres bénéficient de droits de douane très élevés, allant jusqu'à 230 % en équivalent ad valorem pour le sucre brut, 170 % pour le sucre blanc et 150 % pour l'isoglucose. Les produits à haute teneur en sucre sont également fortement protégés, globalement dans une fourchette de 10 à 85 % de droits de douane en équivalent ad valorem.

| Chapitre   | Code douanier                  | Description   | Droit Ad Valorem (conversion de 2008)                                |
|--|--------------------------------|---|--|
| 13 – Gommés, Résines et autres sucres et extraits végétaux                                 | 130220                         | Matières pectiques, pectinates et pectates                                      | 11 à 19 %  |
| 17 – Sucres et sucreries   | 1701                           | Sucres de canne ou de betterave et saccharose chimiquement pur, à l'état solide | 170 à 230 %  |
|  | 1702                           | Autres sucres, y compris lactose, maltose, glucose, fructose, sirops de sucres  | 10 à 150 % (isoglucose)<br>0 et 1 % pour sirop d'érable et d'inuline |
|  | 1703                           | Mélasses  | 4 à 5 %  |
|  | 1704                           | Sucreries sans cacao  | 13 à 20 %  |
| 18 – Cacao et ses préparations   | 1806                           | Chocolat et autres préparations contenant du cacao                              | 8 à 66 %   |
| 19 – Préparations à base de céréales, de Farines, d'amidons de féculés de lait, Pâtisserie | 19019099                       | Autres  | 47 %   |
|  | 190531                         | Biscuits additionnés d'édulcorants  | 20 à 25 %  |
|  | 190532                         | Gaufres et gaufrettes   |  |
| 20 – Préparations de légumes, de fruits ou d'autres  | Certaines lignes de            | Fruits confits au sucre, Certaines confitures, certains jus de fruits           | 14 à 85 %  |
|  | 2006                           |   |  |
|  | 2007                           |   |  |
|  | 2009                           |   |  |
| 21 – Préparations alimentaires diverses  | Quelques lignes 2101 et 210690 | Lignes autres de extraits de café et extraits de thé                            | 1 à 27 %   |
|  |                                | Préparations alimentaires non dénommées ni comprises ailleurs – autres          |  |

Figure 27 : Tableau des principaux chapitres douaniers concernant le sucre (source DGPE)

A noter qu'une vingtaine de lignes tarifaires concerne l'éthanol, qui bénéficie également de droits de douane élevés, variant d'environ 20 % à 110 % en équivalent *ad valorem*.

Les industriels sucriers comme les représentants professionnels betteraviers ont toujours défendu des logiques très défensives concernant le maintien des droits de douanes, la limitation des contingents à droit préférentiel et la prise en compte du sucre comme produit sensible dans toutes les négociations commerciales internationales. L'objectif était de limiter la concurrence sur le marché intérieur, notamment des grands pays producteurs dont les structures de coûts et/ou la devise leur aurait permis de capter la majeure partie du marché européen à prix cassé.

Si les utilisateurs de sucre européens auraient souhaité avec la fin des quotas un parallélisme des formes avec un marché totalement ouvert sur le sucre, y compris sur les capacités d'importation, l'analyse faite en 1<sup>ère</sup> partie du présent rapport nous conduit à penser que demain, l'Europe devenant à nouveau

excédentaire, les différents contingents à droit préférentiel d'ores et déjà accordés devraient être une sécurité suffisante pour couvrir l'ensemble des besoins.

#### ACP-PMA

Les pays PMA (LDC en anglais) ont accès au marché sans droits de douanes depuis 2009 et sans limite quantitative au titre de l'accord Tous sauf les armes (TSA). Le protocole sucre (issu des accords de Cotonou 2000) définit un contingent de 1,6 Mt pour les ACP + Inde.

De 2009 à 2014/15 l'accès illimité pour les pays ACP non PMA est soumis à une clause de sauvegarde en volume (art 5 du 828/2009) dite du double cliquet :

-le volume des importations des pays ACP PMA et des ACP non PMA est fixé à 3,5 Mt  
-le volume des importations des pays ACP non PMA est fixé à 1,6 Mt (pour les campagnes 2011/12 à 2014/15)

-parallèlement sont définis des volumes régionaux pour les pays ACP non PMA par accord APE (accords de partenariat économique destinés à remplacer le protocole sucre : Afrique du Sud, Afrique de l'Ouest, Cariforum etc...)

Si le volume total dépasse 3,5 Mt et si les imports ACP non PMA dépassent 1,6 Mt, la Commission suspend les imports des ACP non PMA si ces pays ont atteint le seuil régional. Les volumes régionaux sont donc des volumes d'importation garantis.

Cette clause de sauvegarde prend fin en 2015 : elle n'est pas reprise dans le processus de Lisbonne (acte délégué + acte d'exécution) du 828/2009 en cours d'examen, non encore voté.

#### CXL

Le contingent CXL à droits réduits (98 €/t) est de 676 925 t (annexe 1 du 891/2009).

Le sucre blanc et les sucres bruts ont systématiquement été traités sous forme de contingents à droits nuls dans les accords commerciaux bilatéraux avec les pays producteurs de sucre. Les produits à haute teneur en sucre ont été traités sous forme de contingent dans les accords avec les pays de la communauté andine, Amérique centrale et l'Ukraine. Le volume total de ces contingents s'élève à 254 400 t. Toutefois les lignes tarifaires concernées par ces contingents ne sont pas systématiquement les mêmes et le nombre élevé de lignes concernées fait qu'il est difficile d'en avoir une vision d'ensemble. Les produits à haute teneur en sucre ont été libéralisés dans les accords avec la Moldavie, la Géorgie, l'Afrique du Sud et le Canada. Des contingents dérogatoires aux règles d'origine ont toutefois été concédés au Canada, lui permettant d'utiliser du sucre importé pour la production des produits à haute teneur en sucre.

(Source DGPE)

Si le caractère excédentaire du marché européen anticipé pour 2017 se confirme, ramenant les importations à un niveau nettement en deçà des contingents ouverts sans droits de douanes, en cas de tension sur leur ressource, les industries non alimentaires auront en théorie la possibilité d'aller chercher du sucre sur le marché mondial à droit de douane nul, indépendamment d'un maintien ou non du contingent spécifique actuel de 0,4Mt. Ceci étant, le marché international des sirops et des mélasses est relativement faible compte tenu de la difficulté à les transporter.

Post-2017, il sera toujours de notre point de vue nécessaire de maintenir une grande vigilance par rapport à ces aspects commerciaux et de défendre au niveau européen :

- Le maintien des droits CXL à 98€/T compte tenu du différentiel des coûts de production avec le Brésil, et pour amortir dans une certaine mesure contre les chocs liés fluctuations monétaires
- La défense systématique d'une exclusion des 4 lignes tarifaires concernant les sucres spéciaux (sucre de canne roux non raffiné destiné à la consommation de bouche en l'état) car

cela correspond à une niche vitale pour le sucre des DOM (50% de la production du sucre d'outremer est vendu comme sucre spécial en UE)

- Le maintien de l'approche actuelle consistant à n'envisager que des contingents limités en quantité (et non des libéralisations complètes sur un pas de temps plus ou moins rapide)
- La consolidation d'un suivi particulier de la mobilisation effective et de l'impact des différents contingents accordés.

Ceci étant, il paraît incontournable d'envisager une approche plus fine dans le choix des pays dont il faut se préserver par une fermeture du marché et des pays où au contraire nous aurions des enjeux offensifs à faire valoir pour y exporter demain plus de sucre blanc, et/ou plus de produits transformés à forte teneur en sucre.

De plus les représentants professionnels français devraient, selon nous, s'inspirer de l'approche américaine sur ces questions de commerce international afin qu'ils abordent de façon conjointe sucre et produits transformés contenant du sucre. D'où notre recommandation d'aborder au sein d'une instance élargie cette question de l'exportation de façon coordonnée entre sucriers et utilisateurs de sucre.

Avec les grands cycles de négociations en cours en multilatéral (DDA, EGA) comme en bilatéral (TTIP, Vietnam, Mexique...) les instances européennes sont convaincues qu'on ne pourra maintenir des positions par défaut fermées dans tous les cas de figure sur les sujets sucre et/ou alcool. Si les mandats débutent en général avec la volonté de placer le sucre comme un produit sensible, il convient d'être vigilant sur la manière dont les négociations évoluent dans les faits compte tenu des nécessités politiques d'aboutir à des ouvertures (non nécessairement sur le sucre) dans chaque nouvel exercice.

Les directions de l'administration française mobilisées par ces sujets font également part de l'isolement et de la perte de crédibilité progressive de la France dans les instances de concertation compte tenu de son approche quasi exclusivement défensive sur un grand nombre de sujets dont le sucre et l'éthanol. Or il apparaît pertinent d'envisager certains marchés comme des opportunités pour le sucre et/ou les produits transformés à base de sucre français. Typiquement, en Amérique du Nord (Canada, voire même les Etats-Unis), l'Europe étant demain à nouveau exportatrice nette de sucre, elle aura intérêt à faciliter l'ouverture de certains marchés structurellement importateurs en sucre quitte à concéder en échange un assouplissement des conditions d'accès au marché européen. Cependant, le risque d'une dévaluation monétaire ou d'un effondrement des cours mondiaux conduit la plupart des représentants professionnels européens à défendre une position très conservatrice.

Il est indéniable qu'il faut maintenir une grande vigilance vis-à-vis des principaux producteurs que sont le Brésil, la Thaïlande et l'Inde, en se limitant aux contingents existants, préserver les droits de douanes élevés (ne serait-ce que pour servir d'amortisseur aux fluctuations sur le marché des changes), et faire en sorte que l'UE garantisse un strict respect des règles d'origines. Règles que les industriels craignent de voir détournées pour exporter à partir d'un pays bénéficiant d'un contingent du sucre produit en réalité ailleurs. Or l'accès préférentiel accordé dans une négociation bilatérale pour 100 kT de sucre correspond à la réaffectation potentielle d'une capacité de production équivalente à une usine européenne, d'où l'importance du maintien de règles fermes sur cette question d'origine.

Outre la question des négociations internationales, une question qui est souvent revenue au cours de nos auditions était : y aura-t-il une formalisation au niveau de l'OMC de la levée du plafond à l'exportation ? Si toutes les Directions Générales de la Commission Européenne sont unanimes sur la lecture du sujet, en interprétant que la limitation était due à l'existence des quotas et que, dès lors qu'il n'y aurait plus de quota, la limitation tombera d'elle-même, certains acteurs craignent que l'OMC puisse être saisie par des

pays concurrents hors UE. Elle pourrait alors revenir sur cette lecture en mettant en avant le maintien d'un certain nombre d'aides à l'agriculture de façon générale, et l'existence dans une dizaine d'Etats Membres d'aides couplées sur la betterave. Il appartiendra aux instances européennes de défendre le maintien d'un déplaçonnement des exportations, en cas de saisine de l'OMC, seule solution pour les industriels sucriers européens de pouvoir tenter de bénéficier d'une partie de la croissance du marché mondial.

**Préconisations :**

2.3.(5) Dans le cadre des négociations internationales en cours et à venir, élaborer de façon conjointe entre sucriers et utilisateurs de sucre des argumentaires économiques permettant d'asseoir les positions défensives et offensives sur le sucre et les produits à haute teneur en sucre, avant de les soumettre à l'administration française en amont de la définition des positions qui seront portées auprès de Bruxelles

2.3.(6) Etre vigilant et proactif vis-à-vis de l'OMC en cas de remise en question par certains concurrents de la liberté totale d'exportation pour l'Europe post-2017

2.3.(7) Défendre le maintien au niveau actuel (98€/T) des droits CXL, quitte à envisager de réduire le cas échéant le droit à 400€/T

2.3.(8) Etre intransigeant dans l'imposition d'une clause sur les règles d'origine dans les accords internationaux et dans son application,

2.3.(9) Maintenir une exclusion systématique des 4 lignes tarifaires concernant les sucres spéciaux compte tenu de leur importance pour l'activité sucrière des DOM TOM

*d. Le cas particulier de l'alcool*

S'il existe un consensus relativement solide entre une majorité d'Etats Membres concernant la manière d'aborder le sucre dans les négociations internationales, le cas de l'alcool est nettement différent.

En 2011, les exportateurs américains ont pris environ 20 % du marché européen du bioéthanol carburant en utilisant des pratiques de contournement de droits de douane, en bénéficiant de subventions pour les produits exportés et en utilisant des pratiques de dumping. Des sanctions anti-subvention et antidumping ont été mises en place par l'UE à partir du 18 février 2013. Cet épisode a démontré la nécessité de maintenir les droits de douanes existants sur l'éthanol et éviter une forte déstabilisation de la filière en Europe

Ceci étant, s'il ne semble pas y avoir de risque majeur sur l'alcool à usage alimentaire, la France apparaît en revanche beaucoup plus isolée dans la défense de ces enjeux sur l'éthanol comme biocarburant ou matière première pour l'industrie chimique. Comme vu précédemment, la France est de loin le principal pays européen à avoir développé des capacités industrielles de production d'éthanol, sans être pour autant le principal marché européen, ce qui conduit les distilleries françaises à devoir exporter en Europe une part non négligeable de leur production. C'est pourquoi les industriels français tentent de stimuler également en Europe le développement du marché du bioéthanol, tout en plaidant pour un contrôle strict aux frontières afin d'éviter toute importation de biocarburant qui serait détourné par l'usage d'une ligne tarifaire inadéquate, et afin de maintenir les protections aux frontières, au travers entre autre des droits tarifaires que ce soit sur l'éthanol pur, comme sur l'ETBE (mélange d'un résidu de raffinage pétrolier et d'éthanol utilisée comme base commune à la production de toutes les essences contenant de l'éthanol).

Or des pays comme l'Allemagne ou la Suède, adoptent aujourd'hui une approche beaucoup plus ouverte des négociations internationales plaidant pour au contraire une ouverture des frontières européennes pour privilégier l'atteinte des engagements d'incorporation de 10% d'énergie renouvelable dans les transports ainsi que le développement de l'industrie chimique européenne en lui permettant d'accéder à un éthanol plus compétitif, position que défend également en France l'Union des Industries Chimiques qui sollicite la création d'un code douanier permettant de distinguer l'éthanol selon l'usage qui en sera fait (carburant ou chimie biosourcée).

Ainsi la France est nettement plus isolée sur cette question de l'éthanol que sur celle du sucre, et il sera objectivement plus difficile pour les directions concernées de parvenir à s'assurer au niveau de la Commission Européenne d'un traitement adapté à l'éthanol et à l'ETBE dans les négociations en cours. Même si ce risque ne se confirmera ou non que sur plusieurs années compte tenu de la longueur de ces cycles de négociation et de la mise en place effective des accords qui en sont issus, il nous paraît important, en raison des déboires passés du secteur, et de son souhait de regagner en visibilité et stabilité pour les 10 à 15 ans à venir, d'avoir un dialogue plus resserré entre les directions d'administration centrale mobilisées sur le sujet et les représentants professionnels. L'enjeu est d'asseoir les positions défendues dans ces cycles de négociations sur des argumentaires chiffrés aussi solides que possible, et d'anticiper au mieux les éventuelles difficultés futures sur la 1<sup>ère</sup> génération comme sur la 2<sup>ème</sup> d'ailleurs. Les investissements et l'engagement des industriels européens dans le développement de technologies de biocarburant avancé ne pourront se faire qu'en restaurant leur confiance dans la stabilité du cadre institutionnel régulant le marché. A défaut, il faudrait assumer la perspective de ne consommer que des biocarburants produits par des pays tiers, notamment les Etats-Unis sur base OGM (-25% de différentiel de coût de production avec l'Europe en 2011 selon l'OCDE) ou le Brésil.

**Préconisations :**

2.3.(10) A l'image de ce qui est proposé sur le segment du sucre, installer un cadre permettant une concertation plus étroite entre l'Etat, les producteurs d'éthanol et les utilisateurs d'éthanol, afin notamment de partager l'analyse des tendances du marché européen et mondial des biocarburants à court et moyen terme, et d'élaborer, sur la base d'argumentaires les plus étayés possibles, l'approche défensive à porter dans les négociations internationales pour conserver une visibilité aussi bonne que possible des débouchés pour la production européenne d'éthanol.

**2.4. Diversifier les débouchés : Le développement de toutes les voies de valorisation de la betterave**

Outre la production et la vente de sucre ou d'alcool, les industriels sucriers sont aussi amenés à gérer un certain nombre de coproduits issus du process sucrier. Compte tenu de tout ce qui a été analysé précédemment avec un marché européen du sucre qui sera structurellement moins rémunérateur post-2017 qu'il ne l'a été par le passé, et un éthanol de première génération dont la valorisation reste tributaire des décisions politiques, il est crucial pour les industriels du secteur de ne négliger aucune voie de développement et de recherche pour maximiser la valorisation de l'ensemble des co-produits issus du process sucrier, quitte à revoir certaines pratiques historiques qui se justifiaient dans un contexte différent. Les sucriers n'auront d'autre choix que d'identifier et maîtriser toutes les voies de valorisation économiquement viables de la betterave pour élargir le champ des possibles en terme de stratégie opérationnelle et s'adapter au mieux aux conditions de marché.

Il nous paraît ainsi crucial d'optimiser la valorisation économique de l'ensemble de la betterave (et pas uniquement du sucre qu'elle contient) et d'accompagner en France la recherche et l'innovation dans les domaines notamment de l'énergie, de la chimie du végétal et de la fermentation y compris dans ses applications visant le développement d'éthanol de 2<sup>ème</sup> génération, afin de maîtriser les processus les plus économiquement performants et susciter en France l'investissement dans les futures capacités industrielles associées.

a. La valorisation de la pulpe et la chimie du végétal

Si jusqu'à aujourd'hui l'organisation adoptée entre planteurs et sucriers conduisait historiquement à préserver au bénéfice du planteur la propriété de la pulpe des betteraves issues de sa propre exploitation (on parle de droit à pulpe) avec la responsabilité de sa valorisation en alimentation animale, cette approche mérite d'être remise en question dans un contexte où :

- Historiquement cette solution permettait à la fois de rendre service au fabricant de sucre qui se débarrassait d'un volume important de matière qu'il ne valorisait pas et au planteur qui l'utilisait pour l'alimentation de son propre élevage ou des élevages voisins
- La majorité des bassins de culture de betterave n'ont quasiment plus d'activité d'élevage. Les planteurs associés au sein de SICA, doivent donc trouver des marchés pour la pulpe en alimentation animale qui sont géographiquement de plus en plus éloignés des lieux de production, voire même les exporter
- L'économie générale tant logistique (du transport des pulpes pour les faire traiter au sein des outils propriétés des SICA, très souvent extérieurs aux sucreries), qu'énergétique pour surpresser la pulpe puis la déshydrater (plus de 30% de la consommation totale d'énergie du processus sucrier) est susceptible d'améliorations

Ainsi d'autres modes de gestion et de valorisation de la pulpe doivent être étudiés, dont les alternatives seront systématiquement à comparer à la valeur connue de la pulpe en alimentation animale. C'est un cadre plus contraignant que celui des développements actuels visant à valoriser les vinasses (extraction de bétanine, méthanisation), ces dernières n'ayant jusqu'à présent aucune valeur marchande.

Tous les principaux acteurs, dont notamment Tereos et Cristal Union, mènent chacun des réflexions dans ce sens, prospectant et investissant dans différentes voies de recherche amont pour trouver de nouveaux relais de croissances associés à la pulpe, aux vinasses, voire même à de nouvelles voies de fermentation du sucre pour produire des molécules à forte valeur ajoutée.

Ceci étant, pour être plus efficace en temps et en mobilisation de moyens, nous préconisons de simplifier l'approche dans la contractualisation entre planteurs et sucriers, en assumant que l'industriel achète toute la racine, y compris la pulpe –ce qui n'interdit pas de la rétrocéder aux agriculteurs qui en feraient la demande-, paie l'intégralité de la betterave à tous ses planteurs en la valorisant en conséquence (ne plus avoir de droit à pulpe), et ait la responsabilité de l'orienter vers les meilleures voies de valorisation économique. De plus il nous semblerait opportun d'avoir une plus grande coopération et coordination entre les industriels français sur ces questions de R&D de façon générale. Typiquement, concernant la pulpe, il pourrait être envisagé la mise en place d'un consortium spécifique associant les industriels sucriers, l'INRA, l'institut technique ITB et l'association ARTB, pour mener à bien un programme de recherche visant à identifier et évaluer la faisabilité économique de toutes les voies de transformation de la cellulose contenue en grande quantité dans la pulpe de betterave, cette dernière étant d'ailleurs a priori plus simple à travailler que ne l'est la pulpe de bois.

En parallèle, les industriels ont également tout intérêt à mener un programme de recherche appliquée visant à étudier l'optimisation des voies de valorisation énergétique (méthanisation, cogénération, biomasse) des coproduits (pulpe et vinasse).

Comme le font le Brésil et la Thaïlande sur la canne à sucre, il y a un enjeu, y compris vis-à-vis de la compétition entre betterave et canne, à chercher à maximiser la valorisation économique de l'ensemble de la betterave.

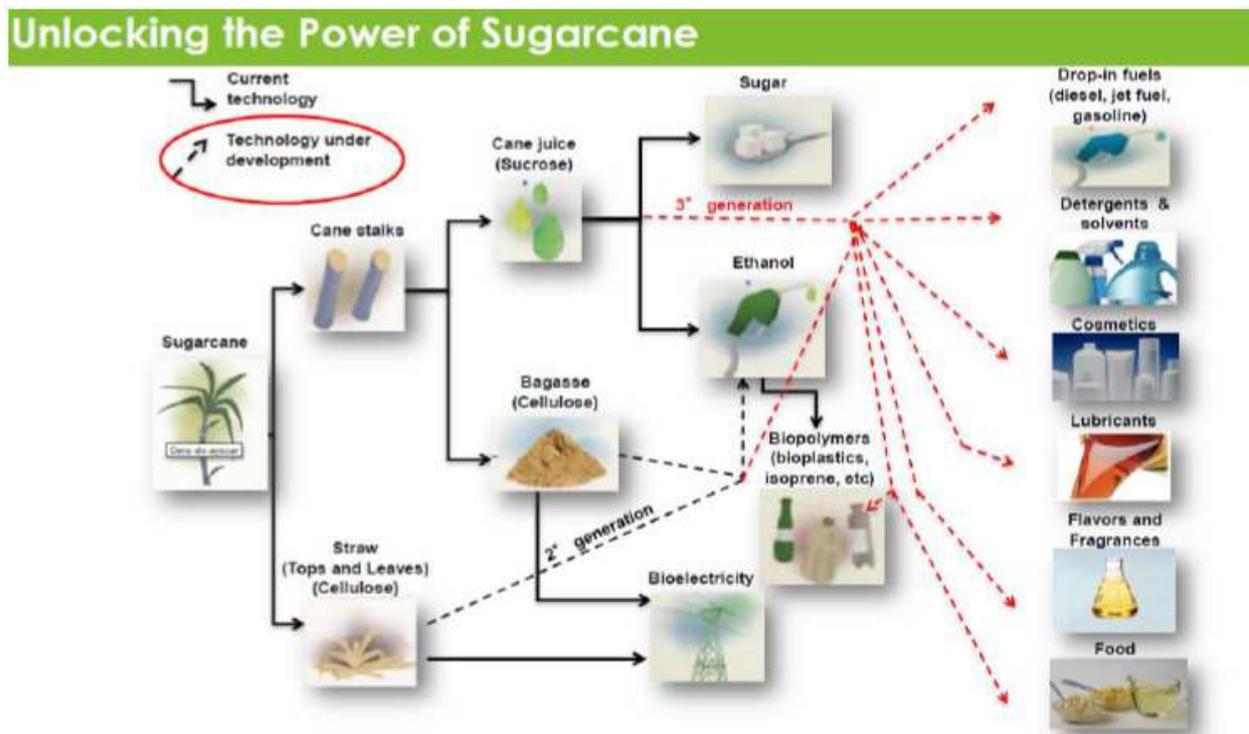


Figure 28 : les différents débouchés de la canne à sucre (source conseiller agricole au Brésil)

Outre la conduite d'investissements en R&D, un enjeu pour la filière sucrière française est de s'assurer d'être au fait de tous les développements prometteurs susceptibles de se concrétiser en amont des opportunités d'investissement (prises de participations industrielles, rachat ou partenariat avec des startups, réalisation de pilotes industriels). Cet enjeu d'intelligence économique gagnerait à être abordé de façon plus collective entre les industriels sucriers qui se sentent concernés.

### b. La fermentation et l'éthanol de 2<sup>ème</sup> génération

Dans le domaine de la R&D, il convient également de poursuivre, voire de renforcer les travaux dans le domaine de la fermentation, en s'appuyant sur les compétences industrielles et académiques dont la France a la chance de bénéficier.

Derrière la fermentation, il y a l'ensemble des technologies de sélection, d'adaptation et de maîtrise des souches de levures, qui à partir d'un substrat sucré spécifique réalisé en général à partir de mélasse et de sirop, sont en capacité de synthétiser des protéines ou des molécules à très forte valeur ajoutée dans le domaine médical, dans celui des compléments alimentaires ou des bioplastiques par exemple, ou de dégrader une biomasse spécifique, notamment dans l'optique d'une production d'éthanol de 2<sup>ème</sup> génération.

L'ensemble du domaine de la fermentation recouvre ainsi un large spectre de nouvelles voies possibles de valorisation de la mélasse et des sirops et mérite d'être prospecté de façon coordonnée par les acteurs sucriers français, en lien avec leurs clients industriels concernés.

Le projet Futurol, associant sucriers, et industriels spécialistes de la fermentation comme Lesaffre, est un exemple allant dans ce sens.

Du côté des pouvoirs publics il paraît pertinent de soutenir la R&D dans ces voies, d'autant plus que le programme « Nouvelle France Industrielle » engagé par le gouvernement, identifie l'importance dans la solution industrielle « Nouvelle Ressources » tout ce pan du développement des matériaux biosourcés, des biocarburants et de la chimie du végétal, ainsi que l'enjeu « protéines et ferments » dans la solution industrielle « alimentation intelligente ».

Ceci étant, sur le champ spécifique de l'éthanol de 2<sup>ème</sup> génération, il faut anticiper au-delà de la maîtrise technologique du process, la question de la mobilisation de la biomasse choisie (coût éventuel de la logistique amont en cas de forte dispersion territoriale) et ne pas négliger en fonction de la source de biomasse visée, son éventuelle valeur marchande actuelle (comme pour la pulpe qui a déjà une valeur marchande en alimentation animale).

Enfin il y a un enjeu stratégique et de calendrier pour les industriels, et un enjeu réglementaire pour les institutions européennes. Si l'objectif est de voir le développement d'une industrie européenne d'éthanol de 2<sup>ème</sup> génération à horizon 5 à 10 ans, il est important de fixer les perspectives de marché qui permettront son développement (le fait de pouvoir compter l'incorporation d'éthanol de 2<sup>ème</sup> génération au-delà du plafond de 7%, dans la limite de 0,5% y contribue). Pour cela, il convient de limiter les possibilités d'importation pour les pays qui ont déjà des capacités de production de 2<sup>ème</sup> génération comme les Etats-Unis où Abengoa dispose d'un procédé permettant de valoriser les chutes de maïs, biomasse très compétitive issue de la culture du maïs OGM.

**Préconisations :**

2.4.(1) Evaluer l'intérêt au niveau de l'interprofession de confier aux industriels la responsabilité de la valorisation de la pulpe et faire évoluer les contrats d'achat des betteraves en conséquence

2.4.(2) Lancer à l'initiative de l'ITB un programme de recherche avec l'INRA et les industriels sur les différentes voies de valorisation de la pulpe et l'évaluation des modèles économiques associés

2.4.(3) Installer au sein du CS sucre de FranceAgriMer une veille sur les initiatives innovantes, projets, création d'entreprises et programmes de recherche pouvant impacter la valorisation de la betterave ou du sucre

2.4.(4) Soutenir la R&D et la construction de pilotes industriels en chimie du végétal comme sur le bioéthanol de 2<sup>ème</sup> génération, en laissant la responsabilité aux acteurs économique et au marché de définir sa juste valorisation.

### 3. Gagner en compétitivité à chaque étape de la chaîne de valeur : un impératif dans le contexte beaucoup plus concurrentiel de 2017

Dans un marché européen fortement libéralisé, l'avenir de la filière dépendra d'abord de sa performance économique. En effet pour tenir sa place à partir de 2017 de premier producteur européen et donc maintenir - voire développer - cette valeur ajoutée sur notre sol, la filière française va être confrontée à une triple concurrence :

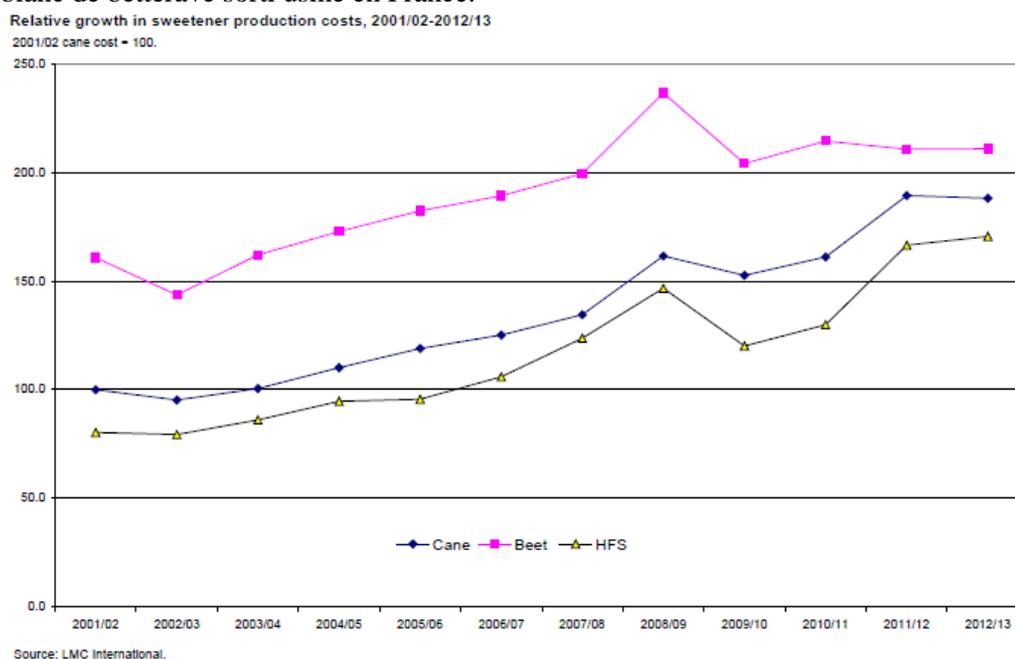
- la concurrence avec les autres producteurs européens de sucre de betterave sur le marché français et plus encore sur les exportations intra européennes dans les pays déficitaires en sucre,
- la concurrence prix et service de l'isoglucose produit à base de céréales vis à vis des clients de l'agroalimentaire,
- la concurrence du sucre de canne sur l'ensemble des marchés grand export.

De la capacité de chacun des acteurs à gagner en performance, à la fois économique et environnementale, dépendra le sort collectif de la filière.

Comme il a été dit supra, la filière française est très bien armée pour cette bataille de par nos conditions pédoclimatiques, les meilleures d'Europe pour la culture de la betterave, de par la qualité de chacun des partenaires de la filière (obteneurs de semences, planteurs, instituts techniques, entreprises sucrières,...), de par enfin deux siècles de travail commun qui ont donné des habitudes de travail collectif.

Si la concurrence intra européenne se jouera beaucoup sur les efficacités industrielle, logistique et commerciale, la concurrence avec l'isoglucose qui dépendra des cours mondiaux des céréales et du sucre portera en plus sur des données techniques et enfin la concurrence avec le sucre de canne dépendra en plus du rendement de sucre à l'hectare.

Avant la récente baisse du réal, il était communément admis par les professionnels du secteur qu'il existait encore un écart de coût de revient de l'ordre de 25% entre du sucre blanc sorti usine au Brésil et du sucre blanc de betterave sorti usine en France.



**Figure 29 : Evolution comparée des coûts de production du sucre à partir de canne et de betterave au niveau mondial (ramené en base 100 par rapport à la canne pour l'année 2001/02) (source : Sugar and Sweeteners Outlook de mai 2014 – USDA-ERS, d'après LMC)**

### 3.1. L'amont agricole

Les planteurs peuvent légitimement s'inquiéter de la perspective de la fin des quotas, car cette évolution réglementaire majeure, vient chambouler l'économie de leur exploitation. En effet, la fin du prix minimum garanti ne fait plus de la betterave la forme d'assurance et de réduction des risques à l'échelle de l'exploitation qu'elle était par rapport aux autres cultures beaucoup plus volatiles. Sans devenir aussi volatile que le cours du blé dont il existe un marché « papier », en tenant compte d'un effet amortisseur lié aux coûts de sa nécessaire transformation en sucre mais aussi d'un effet amplificateur lié à son altération assez rapide dans le temps, le prix de la betterave est susceptible de varier demain dans des proportions beaucoup plus grandes qu'aujourd'hui.

Il y a donc un enjeu majeur de gagner en performance au niveau de la culture de la betterave pour réduire au maximum le prix d'équilibre et assurer un niveau de prix d'intérêt suffisamment bas vis-à-vis d'autres cultures annuelles, en jouant sur tous les leviers techniques, y compris ceux de l'agro-écologie.

Ceci étant la perspective est positive pour une grande majorité de planteurs français, compte tenu de rayons d'approvisionnement faibles et des marges de progrès existants pour allonger la durée des campagnes. Le débouché de la betterave est donc prometteur, mais le prix payé au producteur dépendra fortement des gains de compétitivité qui auront pu être réalisés sur l'ensemble de la chaîne de valeur, compte tenu d'une perspective de prix durablement bas en comparaison des 3 dernières années.

Les quotas qui constituaient une assurance pour les agriculteurs bénéficiaires, étaient aussi une barrière à l'entrée compte tenu de leur rareté. La levée des quotas, permet donc en théorie à des agriculteurs non betteraviers historiques, d'envisager de se lancer dans cette production.

#### a. L'amélioration des rendements : le projet AKER

Le rendement moyen en sucre à l'ha gagne en moyenne 1,6% par an depuis 35ans. Qui plus est cette amélioration s'accompagne d'une baisse simultanée des apports azotés.



Figure 30 : rendements sucre (en vert en tonne par ha) et apports minéraux azotés (en bleu en kg d'azote par ha) depuis 1977 (source ITB)

Mais, la nécessité d'accroître encore les performances économiques et environnementales de la culture de la betterave a poussé les acteurs de la filière à s'engager dans le projet AKER. Ce projet, d'une durée de 8 ans (2012-2019), s'inscrit dans le cadre du Programme des Investissements d'Avenir mis en œuvre par l'Agence Nationale de la Recherche. Doté d'un budget de 18,5 millions d'euros et mobilisant une ressource de 1 765 mois équivalents temps plein chercheurs, le projet AKER est porté par 11 partenaires publics et privés de la filière betterave-sucre-alcool française. Ce programme a d'abord consisté (2012-2014) à élargir la variabilité génétique de la betterave en constituant une collection de gènes en provenance de ressources du monde entier. Désormais, AKER valorise le matériel génétique obtenu en le croisant avec du matériel élite. L'objectif est de produire de nouvelles variétés à haut potentiel qui seront mises à disposition de la filière à compter des semis 2023.

Fondé sur un engagement fort des semenciers (plus de 10M€ de l'obtenteur de semences français Florimond Desprez), un soutien important de l'Etat (5M€ au travers du programme des investissements d'avenir) et une contribution de toute la filière à travers l'implication forte de l'ITB (2,8M€), le projet AKER devrait permettre de consolider un avantage concurrentiel majeur sur le secteur. Mais, ce bénéfice profitera à l'ensemble des planteurs de betteraves qui achèteront des semences Desprez, y compris les planteurs étrangers. C'est un facteur compétitif essentiel dans la compétition économique entre betterave et canne à sucre.

Le programme, très bien engagé à ce jour, se déroule conformément aux attentes. Il est essentiel que chacun des partenaires tienne ses engagements. Le résultat à en attendre pourrait être selon les acteurs un gain de rendement potentiel pouvant aller jusqu'à 4% par an, soit 50% en 10 ans, marge de progrès qui, en fonction des objectifs agro-écologiques recherchés, pourra être répartie entre amélioration des rendements réels et ajout de traits de résistance à des agresseurs.

#### **Préconisations :**

##### **3.1.(1) Conduire le programme AKER à son terme**

###### *b. L'enrobage des semences avec des néonicotinoïdes.*

L'enrobage des semences avec des substances dont le principe actif est un néonicotinoïde est aujourd'hui le seul moyen de lutte contre les insectes piqueurs qui propagent la jaunisse virale. Par ailleurs, des objectifs de protection des populations d'abeille et autres insectes pollinisateurs conduisent les autorités compétentes à envisager de restreindre l'usage des insecticides à base de néonicotinoïdes. A ce jour, les restrictions d'usage des néonicotinoïdes n'ont pas concerné la betterave qui n'est pas citée dans le Règlement (UE) n°485/2013 restreignant les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiamethoxame et imidaclopride.

Néanmoins, la récolte de la betterave à sucre dès l'automne suivant sa plantation ne permet pas à la betterave qui a un cycle de reproduction bisannuel de fleurir. L'enrobage des semences de betterave avec des néonicotinoïdes est donc a priori sans danger pour les insectes butineurs. Par ailleurs, les néonicotinoïdes ont la particularité d'avoir des temps de demi réaction extrêmement faibles (de 2 à 3 mois) dès lors l'effet de rémanence dans le sol pour la culture de l'année suivante peut être considéré comme négligeable (de l'ordre de 1/16<sup>ème</sup> à un an). Comme par ailleurs, il n'existe à ce jour aucun autre moyen de lutte et que les effets de la jaunisse virale disqualifieraient immédiatement la filière française en termes de rendement (-6% de rendement à l'échelle nationale selon les estimations de l'ITB), l'impact économique d'une telle mesure étendue à la betterave serait disproportionné par rapport aux avantages quasi inexistantes à en attendre sur les populations d'insectes pollinisateurs. Aussi, la mission préconise de continuer à ce stade de ne pas envisager d'interdire l'enrobage des semences de betterave destinées à la

production de sucre avec des insecticides à base de néonicotinoïdes, le temps qu'une alternative technique fiable soit mise au point.

Mais au delà, afin de préparer l'avenir, il paraîtrait incontournable à la mission d'engager divers programmes de recherche. Trois directions seraient à privilégier : trouver des alternatives dans la lutte contre la jaunisse virale, mieux suivre les effets rémanents des néonicotinoïdes dans les sols après les cultures de betterave, enfin mesurer et réduire encore la propagation d'éventuelles poussières au moment des semis au-delà du pelliculage actuel qui est ajouté pour enrober les graines.

**Préconisations :**

3.1.(2) Poursuivre les programmes de recherche, dans l'idéal mutualisés au niveau européen, de lutte contre la jaunisse virale, d'évaluation de la rémanence des néonicotinoïdes en champ sur les cultures postérieures et de poursuite des efforts de réduction des poussières contenant des néonicotinoïdes lors des semis

3.1.(3) Ne pas envisager d'interdire l'usage des néonicotinoïdes pour l'enrobage des semences de betterave, le temps qu'une alternative fiable soit mise au point.

c. *L'amélioration de la compétitivité au sein des exploitations : la progression des planteurs les moins économiquement performants devient un enjeu de filière*

D'un côté les investissements propres à la culture de la betterave et le modèle coopératif dominant font que les planteurs resteront principalement les mêmes après 2017 et seront majoritairement les agriculteurs coopérateurs d'aujourd'hui (avec des ajustements à la marge).

Pour autant, d'un autre côté, la concurrence sur les marchés exigera de réduire les coûts fixes donc de saturer les usines en betterave. Mais seuls les agriculteurs les plus performants seront intéressés par augmenter leurs surfaces dans un contexte de prix plus fluctuant et sur une base de rémunération moyenne de la betterave a priori moindre que ce qu'elle a pu être par le passé.

Dès lors, si dans un marché figé par les quotas, la performance de chaque planteur était d'abord un enjeu individuel, il n'en sera plus de même dans l'environnement économique post 2017. La capacité de la filière à fournir beaucoup de sucre à prix compétitif dépendra de la performance de chacun. Compte tenu de l'évolution anticipée des prix du sucre et du renforcement de la concurrence, il deviendra stratégique pour chaque entreprise de faire progresser collectivement les planteurs les moins performants pour les rapprocher de la moyenne, tant en termes de performance économique qu'environnementale (réduction des intrants et de l'impact environnemental). Cette action permettra de sécuriser les surfaces en améliorant les coûts de revient du planteur et en augmentant l'intérêt de la betterave par rapport aux autres cultures, notamment si le prix du blé venait à remonter au delà de 200€ la tonne.

Ce sujet passe par l'ITB afin de développer de nouveaux itinéraires techniques permettant le progrès de chaque exploitation notamment en mettant au point et en diffusant de nouveaux outils d'aide à la décision (enjeu de la mobilisation du numérique dans l'agriculture), mais ce sujet passe aussi par l'appui direct des groupes sucriers à leurs planteurs. Des engagements méritent d'être pris dans le futur accord interprofessionnel compte tenu de l'importance de cette question dans l'approche collective des planteurs, au-delà des démarches individuelles de chaque groupe, qui pour certains ont mis en place des services agronomiques visant à conseiller et accompagner leurs propres planteurs.

**Préconisations :**

3.1.(5) Renforcer la mission de l'ITB dans la mise au point et la diffusion de nouveaux itinéraires techniques, intégrant l'exploitation des développements du numérique dans l'agriculture

3.1.(6) Faire du progrès économique comme environnemental de chaque agriculteur et des modalités d'accompagnement pour y parvenir, un point de l'accord interprofessionnel à négocier

*d. La question de l'efficacité de l'enchaînement du bord du champ à l'entrée du processus sucrier : le rôle de l'ITB*

Les gains dans l'amont (cf supra) et dans l'aval (cf infra) ne doivent pas être dilapidés entre le champ et l'usine. Trois éléments conditionnent cette étape :

- L'optimisation de la logistique amont : elle est du ressort des entreprises sucrières qui ont déjà accompli un travail d'optimisation avec des échanges de livraisons entre usines et un travail technique sur le dessin des circuits d'approvisionnement. Par ailleurs, la collecte en camion de 44 T au lieu de 40 T autorisée depuis le décret du 18 janvier 2011 porte en elle un gain de près de 10% des coûts de transport amont soit environ 2€ par tonne de sucre dès lors qu'elle sera systématique.
- Les améliorations techniques et l'automatisation des différentes étapes du processus afin que tout le sucre mais rien que le sucre entre dans l'usine : l'effeuillage, le déterrage, le stockage, le pourrissement, la réception et sa quantification font d'ores et déjà l'objet d'un travail de l'ITB et de l'ARTB qui doit être poursuivi. L'intérêt d'un rapprochement entre ces deux structures doit également être examiné. Les gains potentiels liés à l'automatisation des tâches qui profitent à toute la filière doivent être équitablement répartis pour être acceptables.
- La recherche continue par tous de nouvelles sources d'efficacité : si le futur accord interprofessionnel doit permettre de garantir des méthodes et techniques harmonisées d'évaluation des livraisons en quantité et qualité (évaluation de la tare-terre, mesure de la richesse en sucre des betteraves...), il paraît important que chacune des parties s'engage à rechercher et mettre en œuvre tout progrès technique sur l'interface champ/usine, dont le bénéfice apprécié à l'échelle de l'ensemble de la filière serait positif. Dans cette perspective l'accord pourrait prévoir un principe de juste répartition des fruits de ce progrès au regard des investissements consentis.

A ce stade, il convient de rappeler que :

- l'institut technique ITB a pour but de prendre toutes initiatives, de promouvoir et de coordonner toutes recherches ou expériences tendant à l'amélioration de la culture de la betterave industrielle, et

-L'Association de Recherche Technique Betteravière (ARTB), a pour but de conduire, promouvoir et coordonner des travaux de recherche et de développement portant sur : la valorisation de la betterave à sucre, la valorisation de la pulpe de betteraves, l'élargissement des débouchés de la betterave et de la pulpe, l'analyse économique.

Aussi, dès lors que l'accord interprofessionnel évoluerait dans le sens indiqué et que la pulpe serait achetée par les industriels, la question des rôles respectifs de l'ITB et de l'ARTB pourrait être légitimement posée dans un souci de cohérence renforcée de l'action de la filière.

### **Préconisations :**

3.1.(7) Apporter un appui et une expertise technique sur l'optimisation des étapes entre le champ et l'entrée dans le processus de fabrication, y compris en intégrant les réflexions sur l'apport du numérique, soit en étendant le champ de compétence de l'ITB à cette question, soit en mobilisant une structure technique externe au secteur.

3.1.(8) Lancer dans le cadre interprofessionnel un projet visant l'automatisation de la réception et évaluer l'opportunité d'une mutualisation à l'échelle nationale de certaines opérations dont notamment la mesure de la saccharimétrie.

3.1.(9) Fusionner l'institut technique de la betterave (l'ITB) et l'ARTB

### **3.2. L'étape industrielle de transformation**

Notre mission n'était pas centrée sur l'optimisation des process et organisations industriels, démarche qui relève des équipes industrielles des groupes, au besoin épaulées par des cabinets spécialisés. Si nous n'avons pu visiter de sucrerie durant la pleine activité de campagne, compte tenu du calendrier de la mission, en revanche, nos visites de différents sites et les retours des entretiens nous ont révélé sans l'ombre d'un doute que des marges non négligeables de gains de compétitivité existent.

On peut signaler à titre d'exemple les process d'optimisation de la logistique aval notamment à l'export, l'optimisation des flux de produits, l'optimisation du chargement des camions, l'organisation et la modernisation des ateliers de conditionnement, ... Si ces éléments n'étaient pas vitaux dans un marché protégé, ils le deviennent dès lors que les marges générées par la vente de sucre seront durablement réduites et le facteur prix de la betterave deviendra un élément essentiel de l'augmentation de la sole betteravière.

Ainsi, en complément des initiatives individuelles lancées par chaque industriel, dont notamment la mise en place de programmes de lean management du type Kaizen, 6sigma, 5S...largement répandus depuis le début des années 2000 dans l'industrie en général, il nous paraît essentiel qu'un travail collectif soit mené au niveau du SNFS pour aller encore plus vite sur l'amélioration de certaines pratiques impactant directement la performance industrielle et environnementale des sucriers.

#### *a. La saturation des outils et la gestion des coûts fixes : l'allongement de la durée des campagnes*

La durée de campagne est en France de 106 jours en moyenne sur les 4 dernières campagnes. Cette durée est nettement inférieure à celle des autres grands pays betteraviers qui seront demain nos principaux concurrents. Cette situation est aujourd'hui un handicap car elle augmente les coûts fixes par tonne de sucre. Ceci étant l'opportunité qu'elle offre via l'allongement de la durée des campagnes peut être un levier efficace d'amélioration de notre compétitivité dans le monde de l'après quota. (cf figure 13)

Cette faible durée est la contrepartie d'outils de production nombreux et bien répartis sur le territoire. Dans un monde de quotas, la seule façon d'augmenter cette durée aurait été de fermer des sites industriels. Si quelques restructurations ont eu lieu, suite à la réforme de 2006, ce n'est pas le choix qui a été fait en France, certes au détriment d'une moindre compétitivité, mais qui était acceptable en situation de faible concurrence et de prix élevés. Pour le post-2017 le choix qui est fait est de parvenir à saturer les outils et pour cela augmenter fortement les durées de campagne. Cet objectif affiché par tous les

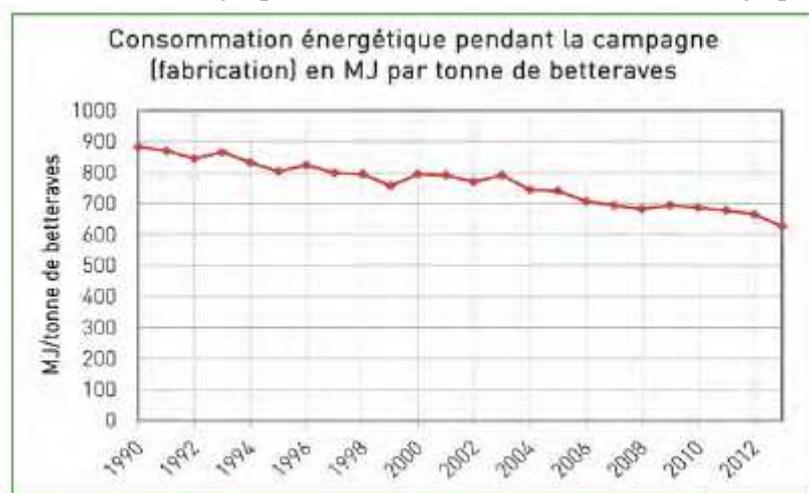
industriels est atteignable d'un point de vue agronomique car il reste de la surface agricole utile (SAU) disponible pour faire plus de betteraves, comme d'un point de vue économique (cf supra la concurrence blé/betterave). Dès lors la durée de campagne pourrait être portée à au moins 120 jours en moyenne soit un gain de 11% sur les coûts fixes des usines qui représente environ 3€ par tonne de sucre.

Indépendamment de cette approche valable pour l'ensemble de la filière, cette question porte un enjeu tout particulier pour les usines du sud de Paris qui sont proches les unes des autres et qui ont des durées de campagne particulièrement courtes (autour de 80 jours). L'allongement de la durée à 120 jours pourrait faire baisser d'un tiers les frais fixes par tonne de sucre de ces usines, les remettant dans le jeu de la concurrence européenne, sous réserve que la filière parvienne à mobiliser les surfaces supplémentaires nécessaires au regard de la densité d'usines présentes.

A défaut, la question de la viabilité en termes de compétitivité du maintien de la totalité de ces outils se posera à terme. Les trois acteurs concernés portent donc une responsabilité importante vis à vis des planteurs de cette région agricole. Cet enjeu particulier nécessite une réflexion collective sur l'augmentation des surfaces et leur cohérence géographique au regard du positionnement des usines dans ce bassin betteravier, qui plus est en fonction du prolongement ou non des pratiques d'échange de betterave entre groupe.

b. L'efficacité énergétique et l'enjeu concurrentiel lié aux réglementations européennes

L'énergie représente 20% du coût de fabrication d'une tonne de sucre (source SNFS). Les industriels se sont engagés dans des investissements lourds pour diminuer cette ligne de charge notamment en remplaçant les chaudières au fuel par des chaudières au gaz. Ils sont parvenus à réduire de près d'un tiers en 25 ans leur consommation d'énergie par tonne de betteraves transformées (cf graphique ci-dessous).



Source : SNFS

Figure 31 : Evolution de la consommation énergétique pendant la campagne (source SNFS)

Néanmoins les différences entre les usines françaises sont toutefois très marquées, certaines reportant dans le temps ces investissements importants.

Dans leur recherche de performance environnementale, les industriels vont parfois bien au-delà du seul objectif de réduction de leurs coûts énergétiques et du strict respect des normes d'émission, comme par exemple Cristal Union à Bazancourt qui a conclu un partenariat avec Air Liquide autour d'une unité de récupération de CO<sub>2</sub>, ou encore Lesaffre qui est allé chercher une rupture technologique dans la

réalisation de son sécheur vapeur et de sa turbine à gaz, et qui a fortement investi sur les questions de réduction de la consommation d'eau et de son traitement (division par 7 en 30 ans de la consommation d'eau à la tonne de betterave). Tous ces efforts bénéficient aux résultats économiques des entreprises en améliorant leur performance environnementale, et nous ne pouvons qu'encourager l'ensemble du secteur à poursuivre dans cette voie.

Cependant, l'étude récente conduite par le cabinet LMC, comme l'analyse des coûts de production que nous ont présentée certains industriels, donnent un net avantage compétitif aux usines produisant en base énergétique charbon (lignite). Compte tenu de la part moyenne de l'énergie dans le coût de fabrication du sucre et du différentiel entre le coût du kwh charbon /gaz, le gain de compétitivité est aujourd'hui certain, mais ne sera que de courte durée compte tenu des contraintes environnementales qui ne devraient que croître au niveau européen vis-à-vis de ce type de ressource énergétique.

Les réflexions des industriels sur ces questions énergétiques, et plus globalement sur la réduction de leur impact environnemental, s'inscrivent dans le cadre de la réglementation européenne définie notamment par la directive IED (directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles). Cette dernière a pour objectif de parvenir à un niveau élevé de protection de l'environnement grâce à une prévention et à une réduction intégrée de la pollution provenant d'un large éventail d'activités industrielles et agricoles.

Ses principes directeurs sont :

- le recours aux meilleures techniques disponibles (MTD) dans l'exploitation des activités concernées. Les MTD doivent être le fondement de la définition des valeurs limites d'émission (VLE) et des autres conditions de l'autorisation d'exploiter.
- le réexamen périodique des conditions d'autorisation.
- la remise en état du site dans un état au moins équivalent à celui décrit dans un « rapport de base » qui décrit l'état du sol et des eaux souterraines avant la mise en service.

Ces MTD sont définis dans un document de référence appelé appelés « BREF » (pour Best available techniques REFerence document). Les sucriers sont directement concernés par le BREF FDM, document spécifique pour les industries agroalimentaires, et le BREF LCP relatif aux grandes installations de combustion. Cette directive et les BREF associés imposent de nouvelles normes applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec un délai de 3 ans accordés aux industriels pour se mettre en conformité.

Dans le cadre de cette réglementation, les industriels sucriers français auront à faire évoluer certaines de leurs installations afin de se mettre en conformité, en particulier Tereos qui dispose de l'avantage économique temporaire d'avoir toujours plusieurs chaudières fonctionnant au charbon. Ceci étant, dans l'immédiat, selon les arbitrages que fera chaque industriel au regard de ses propres évaluations économiques, la directive IED permet dans son article 33 de préserver jusqu'à fin 2023 et dans une limite d'utilisation de 17 500 heures sur la période 2016-2023, des installations de combustion ne respectant pas certaines des valeurs limites imposées par la directive.

Néanmoins, la directive IED prévoit des seuils limites moins exigeants pour les installations de combustion ayant recours à un « combustible solide produit dans le pays » (i.e. : un combustible solide présent à l'état naturel, brûlé dans une installation de combustion spécifiquement conçue pour ce combustible, extrait localement). En clair, cette réglementation environnementale applicable traite différemment le charbon selon qu'il provient du sol du pays concerné ou non. Cette situation entraîne une distorsion majeure de concurrence entre d'un côté les usines situées en France et de l'autre celles situées en Allemagne ou en Pologne qui bénéficient de productions locales de lignite.

Compte tenu du fondement environnemental de la définition des normes de rejet et de pollution, une approche différenciée reposant sur l'origine du charbon ne paraît pas fondée. Dès lors, il convient de mener une action coordonnée et déterminée entre l'interprofession d'une part et le gouvernement d'autre part pour tenter de mettre un terme à cette distorsion de concurrence, dès qu'une opportunité réglementaire ad hoc au niveau européen se présenterait. De plus, cette distinction justifie d'autant plus que la France ne définisse pas à son niveau des seuils plus ambitieux que la borne haute autorisée par le niveau européen, toute sur-transposition augmentant d'autant le différentiel de compétitivité en défaveur de l'activité basée en France.

Enfin, de même que la canne dispose de la bagasse pour produire de l'énergie, il convient de mieux explorer les possibilités de cogénération, de valorisation de la pulpe ou des vinasses (comme commence à le faire Tereos) par la voie de la méthanisation. En fonction, des solutions techniques qui seraient retenues, les industriels pourraient individuellement solliciter un concours de l'ADEME pour accompagner la réalisation de leurs investissements (exemples de dispositifs mobilisables : appels à projets du fonds chaleur, soutien à la méthanisation, ou encore appel à projets du Programme des Investissements d'Avenir), voire de la Banque Européenne d'Investissement.

*c. L'intérêt d'une éventuelle priorisation des usines en fonction des débouchés*

Afin d'optimiser le coût du sucre rendu client, il y aura tout intérêt demain à ce que les contrats commerciaux s'appuient sur du sucre issu d'usines dont la localisation permette d'optimiser le circuit logistique vers le client. Il y aura donc intérêt en fonction du positionnement géographique de chaque groupe à apparier usines et clients, démarche qui est d'autant plus efficace si on dispose de plusieurs usines aux positionnement et atouts différenciés en termes d'embranchements logistiques et d'orientation géographique. C'est très probablement d'ailleurs ce qui est déjà fait aujourd'hui par certains, et qui sera accentué demain notamment en fonction du positionnement des usines au regard des infrastructures portuaires et ferrées, en complément de l'augmentation de la flexibilité dans le processus de production déjà évoquée précédemment, grâce aux choix stratégiques que pourront faire les sucriers quant à la gestion des sirops de sucre.

Ce type d'organisation, qui relève des choix internes à chaque industriel, sera plus ou moins susceptible de faire l'objet de critiques éventuelles selon les choix de mutualisation ou au contraire de différenciation qui seront adoptés dans la répartition des frais logistiques amont (approvisionnement de betterave) comme aval (livraison du produit fini) à l'échelle des groupes.

**Préconisations :**

3.2.(1) En lien avec les enjeux de la COP21, défendre dans la mesure du possible une homogénéisation de la réglementation européenne relative aux émissions industrielles afin qu'elle ne distingue plus entre combustibles solides (charbon/lignite) selon qu'il est produit ou non dans le pays considéré. Cette distinction engendre aujourd'hui un différentiel de compétitivité entre la France et l'Allemagne sur le plan énergétique dans le secteur du sucre

3.2.(2) Développer les alternatives aux recours aux énergies fossiles et mobiliser le cas échéants les leviers de l'ADEME ou de la BEI pour faciliter la concrétisation des investissements

3.2.(3) Poursuivre au niveau du SNFS les travaux d'amélioration des pratiques industrielles (organisation, process...) et environnementales (énergie, air, eau...), si besoin en mandatant un cabinet externe pour réaliser, dans le respect des règles de confidentialité et de concurrence, une analyse comparée des meilleures pratiques dans le secteur sucrier pour nourrir la réflexion, avec l'objectif de réduire les disparités entre usines basées en France.

#### **4. Quelle organisation collective pour saisir pleinement les opportunités de demain : faire évoluer les modèles de gouvernance historiques et renforcer le dialogue sur l'ensemble de la filière, y compris avec les utilisateurs basés en France**

Les débats qui ont entouré les questions développées ci-dessus ont fait apparaître plusieurs points sur lesquels aucun acteur pris isolément ne peut réellement avancer seul. Tel est le cas de la disponibilité de certains sous produits pour laquelle nous avons vu que l'absence de concertation en amont était destructeur de valeur. Tel est aussi le cas de la prise en compte de l'évolution –en modalités, qualité et quantité- de la consommation de sucre dans nos sociétés sédentarisées et mécanisées. Enfin, comme nous l'avons signalé ci-dessus, l'accord interprofessionnel qui régit les relations entre planteurs et industriels devra évoluer avec la fin des quotas, aussi il paraît opportun de profiter de cette négociation pour en faire un outil adapté à la création de valeur sur toute la filière.

##### **4.1. Installer un cadre de concertation incluant les utilisateurs de sucre pour aborder les enjeux conjoints (suivi du marché, image du sucre, export)**

Les points qui ont déjà pu être abordés dans les parties précédentes et notamment ceux rappelés ci-dessus relèvent ordinairement du travail d'une interprofession. Cependant, elle ne peut se limiter au seul binôme planteurs-sucriers car si ce dialogue est premier, il ne permet pas pour autant de tirer le meilleur parti de la betterave pour l'économie nationale. Par exemple, la mélasse qui peut être transformée en alcool, peut aussi servir de substrat à l'industrie de la levure. Or une tonne de mélasse vendue à l'industrie de la levure est au global plus créatrice de valeur et d'emplois qu'une tonne de mélasse transformée en bioéthanol. Il en est de même pour une tonne de sucre vendue à l'industrie agroalimentaire basée en France par rapport à une tonne de sucre vendue au grand export. Ces deux exemples montrent qu'un travail élargi doit permettre de mettre en place un cadre partenarial qui maximise les retombées économiques globales dans notre pays.

Mais, il est un sujet qui justifie encore plus que l'ensemble des acteurs d'une filière sucre élargie réfléchissent et travaillent en commun : celui de la valorisation de l'importance du sucre dans l'alimentation et donc de la défense de son image et de sa place dans la société. Dans la perspective des débats tout à fait légitimes en cours dans les instances européennes, comme au niveau national, autour des problématiques de nutrition et d'information du consommateur, ainsi que de la promotion de l'image du savoir-faire français qui est associé à la production et au travail du sucre, il nous paraît du devoir des fabricants mais aussi des utilisateurs de sucre d'anticiper, de nourrir la réflexion en y apportant de la matière et de mettre sur la table des propositions alternatives et constructives.

Ainsi pour ne citer que le seul sujet de la santé publique dans les pays développés, notamment en lien avec l'obésité ou le diabète, les professionnels du secteur rassemblés dans le CEDUS trouveraient, selon la mission, grand intérêt à moyen terme à travailler collectivement avec des spécialistes pour :

- Mettre au point de nouvelles modalités d'information des propriétés nutritionnelles des aliments parfaitement accessibles aux publics les plus fragiles
- Etudier les atouts du sucre dans la physiologie humaine selon les quantités et la manière de le consommer, afin de contribuer à l'amélioration de l'éducation de tous les citoyens dans leurs choix alimentaires et nutritionnels
- Investir dans la recherche et la maîtrise d'alternatives au sucre lorsque ce dernier est utilisé uniquement pour son pouvoir sucrant (bénéfice en terme de goût).

En conséquence, il nous apparaît nécessaire, si la filière sucre ambitionne de tirer le meilleur parti de la fin des quotas, d'installer un dialogue de filière en format plus allongé qu'il ne l'a été jusqu'à présent, englobant les représentants des différents types d'utilisateurs de sucre. L'intérêt serait de partager une compréhension commune des évolutions des marchés européens et mondiaux, d'instaurer une confiance réciproque et de construire une stratégie partagée conduisant à transformer un maximum de sucre en France, tout en développant à la fois l'exportation de produits transformés contenant du sucre et l'exportation du sucre en lui-même. La mission invite donc les différents groupes d'acteurs concernés à travailler à un élargissement d'une interprofession aux différents utilisateurs de sucre. Elle suggère en parallèle un élargissement du CEDUS aux utilisateurs de sucre (cf préconisations de la sous-partie 2.1).

#### **4.2. La question du prix de la betterave et le positionnement de l'interprofession : une relation historique entre planteurs et sucriers qui devrait évoluer dans le nouveau contexte post-2017**

Au-delà de l'appropriation des enjeux liés à la réforme de 2017 par l'ensemble des acteurs, tels qu'abordés en première partie, la filière betterave/sucre française a conscience que l'évolution à venir est susceptible de perturber l'organisation historique de la gouvernance collective. Le plan d'action filière de FranceAgriMer liste quelques actions sur ce champ tout en indiquant qu'il n'y a pas à ce stade de consensus sur la traduction qui doit en être faite concrètement. C'est notamment le cas du contenu du futur accord interprofessionnel à compter de 2017, alors que jusqu'à présent cet accord encadrait directement la fixation du prix des betteraves en fonction du prix du sucre. Cela se traduisait en pratique par une répartition de la valeur ajoutée entre le planteur (40%) et l'industriel (60%).

##### *a. La responsabilité renforcée des industriels*

Les protections réglementaires du régime des quotas protégeaient les sucriers et les planteurs les moins performants de la concurrence des autres pays européens ou des substituts issus des céréales. Le contexte de forte concurrence que connaîtra le secteur sucrier à compter d'octobre 2017 transfère demain en majorité aux industriels sucriers la responsabilité du devenir du secteur européen. Le nouvel équilibre sectoriel qui en découlera, dépendra directement des stratégies industrielles, commerciales et agricoles que chaque entreprise choisira de mettre en œuvre vis-à-vis de ses clients et de ses fournisseurs (les planteurs).

Ce sont bien les stratégies commerciales et industrielles de chaque sucrier qui permettront de sécuriser ou non les débouchés des betteraves livrées par leurs planteurs et donc les revenus de ces derniers. Du succès de ces stratégies individuelles dépendra la capacité à rémunérer plus ou moins favorablement la betterave dans un contexte où l'industriel ne pourra pas faire peser sur le planteur la charge de l'intégralité des aléas car le sucrier n'aura d'autre choix pour survivre que de sécuriser ses approvisionnements et donc offrir au planteur un prix équitable au regard des résultats du groupe et suffisamment rémunérateur en comparaison du rendement économique des autres alternatives culturales. Cette question se pose tant pour les entreprises privées que pour les groupes coopératifs. En théorie, une structure coopérative devrait avoir plus de facilités pour garantir une répartition aussi équilibrée que possible de la rémunération et du risque entre l'amont agricole et les différentes activités aval, puisque les planteurs détiennent le capital industriel et constituent à ce titre le conseil d'administration de l'entité.

Avec la libéralisation du marché et les évolutions de l'OCM pour 2017 (règlement UE 1308/2013 annexe II partie 2 et annexe X), les interactions entre les acteurs doivent évoluer en conséquence.

Les fabricants de sucre ont d'ores et déjà engagé des actions de communication et de sensibilisation à l'égard de leurs planteurs respectifs sur leurs ambitions industrielles et les conséquences associées à l'après-quota, affichant des perspectives de croissance fondées sur l'allongement des durées de campagne permettant de mobiliser plus de betteraves, en privilégiant d'abord les planteurs historiques mais aussi en cherchant de nouveaux.

En effet, pour avoir demain les volumes de betteraves en quantité et qualité, qui correspondent aux ambitions de production, les sucriers n'auront qu'une alternative :

1. maximiser d'abord la production des planteurs actuels sur leurs surfaces historiques en augmentant leur rendement et leur performance économique et environnementale
2. aller chercher de nouvelles surfaces et de nouveaux planteurs lorsque ce sera nécessaire pour accroître les surfaces

Les premières discussions entre les deux syndicats professionnels (SNFS et CGB) dans le cadre interprofessionnel illustrent les divergences de vue, par exemple sur la logique de fixation du prix de la betterave, induisant des tensions au sein de la filière française qu'il faudrait rapidement dépasser. La filière ne peut se permettre d'avancer en ordre dispersé dans la préparation de 2017.

Ainsi compte tenu de l'importance des changements à venir sur le marché européen, il nous semble dans un premier temps essentiel que d'ici la fin d'année 2015 les représentants professionnels tant des planteurs (CGB) que des industriels (SNFS) parviennent à communiquer sur l'après-quota d'une seule voix, dans l'idéal au travers d'un support de communication conjoint à l'attention des planteurs, afin d'éviter des discours discordants au moment des assemblées générales de planteurs en fin d'année, en particulier au sein des Assemblées Générales de sections de coopératives.

#### *b. Les conséquences sur le prix de la betterave*

Jusqu'à présent les différentes réformes n'avaient pas touché aux droits des planteurs. Ces derniers bénéficient jusqu'en 2017 d'un prix minimum garanti de la betterave du quota fixé à 26,29€/T de betteraves (dont 0,9€ de cotisation sucre pour l'UE), avec une logique de partage de la marge en cas de hausse (40% revenant au planteur). En comparaison le prix de la partie hors quota oscille autour de 20€/T environ. En prenant en compte la rémunération de l'ensemble des débouchés (le quota alimentaire, l'éthanol, le hors quota-chimie ou l'export), le prix moyen constaté par la CGB sur 2013-2014 était d'environ 30€/T malgré une nette diminution du prix du sucre (contre de l'ordre de 35 à 40€/T sur la campagne précédente).

Demain le prix de la betterave est susceptible d'osciller entre 20€ et 25€, c'est-à-dire entre le prix du hors-quota et le prix minimum du quota actuel. Dans cette perspective, chaque industriel sucrier a une idée assez précise de l'ordre de grandeur théorique de prix qui lui permettrait, selon l'évolution du prix d'intérêt des céréales, de disposer des volumes de betterave visés. Ceci étant une attention particulière est exprimée vis-à-vis des exploitations qui sont aujourd'hui les moins performantes et pour lesquelles les niveaux de rémunération futurs ne permettront probablement pas de couvrir les coûts de production, ce qui n'est pas concevable pour le secteur coopératif dont l'une des valeurs est de s'attacher à entraîner l'ensemble des adhérents coopérateurs. D'où l'enjeu de parvenir à dégager des marges de manœuvres suffisantes tout au long de la chaîne de valeur pour pouvoir réévaluer ce prix, concomitamment à un travail collectif d'amélioration de la performance économique des exploitations agricoles. Les industriels privés auront en théorie plus de liberté pour envisager des changements de planteurs, mais leur besoin de sécuriser leur approvisionnement tout en maîtrisant leur rayon d'approvisionnement les conduira à être

tout aussi attentifs à la performance technique et économique de leurs planteurs historiques. Ce constat permet d'envisager la mise en place d'un travail collectif à l'échelle globale du bassin betteravier français sur le partage des meilleures pratiques et la mise en place d'une démarche d'accompagnement technique sur le terrain comme évoqué dans la sous-partie 3.1.

D'un groupe industriel à l'autre, la rémunération totale des planteurs varie en fonction des suppléments de prix, des compléments de prix et des dividendes versés à différents moments dans l'année, sur des bases de calcul pouvant varier et n'ayant pas tous pour référence la campagne en cours.

En réalité ce sujet du prix de la betterave recouvre plusieurs questions :

- Le prix est-il suffisant au regard du coût d'intérêt de la betterave sur le bassin considéré comparativement aux céréales ?
- le prix permet-il de préserver dans le jeu les planteurs historiques les moins compétitifs (et qui ont donc le coût de revient le plus élevé) ?
- le prix reflète-t-il le « juste prix » ?

Il y aura collectivement un enjeu à pouvoir s'appuyer sur la compétitivité du secteur pour résister à un marché aux marges fortement réduites. Ceci étant, jusqu'à présent, beaucoup d'agriculteurs ne pouvaient pas se mettre à faire de la betterave à cause des quotas. Demain la donne change, et même si la rémunération sera moindre que ce que les planteurs historiques ont pu connaître, il est probable que les agriculteurs qui ne pouvaient intégrer cette possibilité de culture dans leur choix de tête d'assolement seront tentés d'y venir même à des prix inférieurs à 25€ si la marge brute est supérieure à celle des céréales. Accroître la concurrence en amont au niveau de l'achat de la betterave est d'ailleurs un des objectifs de la Commission Européenne avec la réforme de 2017 - outre celui d'accroître la concurrence en aval sur la vente de sucre-, en mettant en concurrence plus fortement les betteraviers entre eux par rapport à la situation figée par les quotas.

Ce changement conduit nécessairement à réinterroger le mécanisme de fixation du prix de la betterave qui sera demain une culture positionnée sur un pied d'égalité beaucoup plus prononcé vis-à-vis de la concurrence des autres alternatives culturales, dont notamment les céréales, en fonction de l'espérance de rentabilité pour l'agriculteur.

Il y aura donc un enjeu majeur pour les industriels sucriers à proposer un prix de la betterave cohérent avec les stratégies commerciales visées, dans un contexte de forte concurrence, tout en restant suffisamment rémunérateur pour le planteur au regard des autres cultures afin de sécuriser les surfaces et donc l'approvisionnement des usines.

En dépit des investissements en matériel, la betterave étant une plante annuelle, l'agriculteur a chaque année la capacité d'arbitrer entre semer des betteraves ou opter pour une autre culture si la perspective de la marge qu'il dégagera à l'hectare est supérieure (tout en prenant en compte les contraintes agronomiques de son exploitation au regard des rotations programmées, des têtes d'assolement...). La remise en cause de la betterave dans les cycles de culture sera probablement marginale dans un premier temps compte tenu de ses atouts agronomiques. Cependant, à moyen terme, l'arbitrage en termes de prix d'intérêt se fera et variera d'un territoire à un autre (le différentiel de rendement entre la betterave et le blé n'étant pas uniforme pour chaque bassin), élément supplémentaire que devront prendre en compte les industriels.

Pourtant, dans ce contexte de prix de leurs produits directement liés aux marchés, il sera de la responsabilité des sucriers d'apporter suffisamment de lisibilité aux agriculteurs en amont des semis, tant sur les volumes que sur les prix, sous peine de manquer de betteraves. Le prix de la betterave et la

manière dont industriels et planteurs vont réussir ou non à répartir de façon équilibrée le risque induit par le nouveau contexte concurrentiel (augmentation de la concurrence sur tous les débouchés et volatilité des cours du sucre) sera un facteur déterminant sur les toutes premières campagnes post-2017. L'utilisation à bon escient des deux campagnes à venir pour préparer la bascule, mettre en place les outils ad hoc (contrats, indicateurs...) et consolider une relation de confiance nécessaire entre agriculteurs et industriels, sera déterminante pour maximiser la capacité de la filière à résister ou non à la concurrence des opérateurs européens comme internationaux et à se donner les moyens de produire plus tout en gagnant des parts de marché et en assurant une rémunération satisfaisante à chaque maillon.

Cette question renvoie à une nécessaire évolution selon nous du cadre contractuel entre planteurs et industriels, comme du cadre interprofessionnel actuel pour l'adapter à cette nouvelle donne. Au moment où nous écrivons ce rapport, l'analyse en première approche des services du ministère de l'agriculture conclut que l'évolution de l'OCM intégrant la réforme de 2017 (annexe X du règlement 1308/2013) ne permettra pas dans le secteur du sucre une approche collective de la négociation du prix, ni de la répartition de la valeur ajoutée entre amont et aval, analyse qu'il conviendra de confirmer par le service juridique du ministère compte tenu de la sensibilité du sujet et des divergences d'interprétation des textes entre CGB et SNFS. Ceci étant, au-delà de la question d'une telle impossibilité juridique, il nous semblerait économiquement pertinent de dissocier demain la question du prix relevant de la responsabilité première de chaque entreprise, et la définition du cadre contractuel national défini par accord interprofessionnel précisant les éléments à aborder dans toutes les négociations contractuelles entre industriels et planteurs, et donnant des clés de lecture technique commune permettant d'assurer entre autre une homogénéité d'appréciation et d'évaluation de la qualité comme de la quantité des betteraves livrées. Cette approche suppose de consolider une relation de confiance mutuelle entre les acteurs, quitte à ce qu'au niveau interprofessionnel celle-ci se traduise par le suivi conjoint de quelques indicateurs.

La logique de la réforme des quotas étant de renforcer la concurrence entre les acteurs, elle conduit à stimuler l'innovation dans l'offre de service au client. Ainsi la cotation de Londres - ou toute forme de prix moyen consolidé à l'échelle européenne - pourra servir d'indicateur mais ne reflètera pas la réalité exacte de la stratégie individuelle de tel ou tel acteur et de son offre client. Le « juste prix » de la betterave n'est pas une donnée absolue et unique à l'échelle nationale au regard d'une cotation de marché, il est intimement lié à la définition de la stratégie individuelle de l'entreprise et de sa relation avec ses clients, comme avec ses planteurs. C'est pourquoi il nous paraît inadapté de vouloir chercher à régler la question du prix de la betterave au niveau national, au travers d'une formule qui s'appliquerait de façon uniforme à tous, car cette approche conduirait nécessairement à brider les opportunités commerciales pour le sucre français vis-à-vis de la concurrence européenne, et donc à détruire de la valeur potentielle qui aurait pu être redistribuée dans un second temps.

Une approche uniforme de la rémunération de la betterave conduirait soit à renvoyer l'intégralité de la volatilité sur le maillon des fabricants de sucre, soit à l'inverse à fixer un prix « minimaliste » de la betterave se calant sur le niveau de prix du sucre permettant de se positionner à l'export. Dans tous les cas une telle approche, qui peut sembler plus sécurisante en première approche pour le revenu du planteur à court terme (à l'horizon d'une seule campagne), n'optimiserait pas le revenu de la filière dans un contexte de marché ouvert et donc celui du planteur sur l'horizon de plusieurs campagnes cumulées. De plus, une détermination homogène des modalités de fixation du prix ne nous semble pas compatible avec le développement à l'échelle de chaque groupe d'une stratégie concertée planteurs/industriels s'appuyant sur un mix produit et une offre commerciale efficace ; sauf à ce que l'ensemble des concurrents européens s'imposent la même approche de fixation du prix de la betterave, ce qui n'est pas aujourd'hui l'esprit de la réforme de l'OCM.

Si les industriels investissent pour accroître leurs capacités de stockage de sirop c'est bien pour pouvoir gagner en flexibilité en cours d'année dans le choix à faire entre produire du sucre ou de l'alcool, et être ainsi réactifs pour saisir des opportunités commerciales plus rémunératrices. Il ne faut pas que l'approche du cadre interprofessionnel futur bride de facto cette flexibilité entre les différentes voies de valorisation de la betterave. En revanche, il n'en reste pas moins qu'un accord interprofessionnel nous semble incontournable pour assurer une prise en compte équilibrée de l'intérêt des planteurs dans les négociations, ainsi qu'un partage équilibré des risques comme des opportunités liés à la volatilité des marchés, à la hausse et à la baisse.

Selon notre analyse, il n'y aura pas « maintien » du revenu du planteur post-2017, par rapport à ce qu'il était avec les quotas. De même, il n'y aura pas maintien de celui des sucriers compte tenu de la corrélation future entre les cours du sucre blanc européen et la cotation mondiale. En revanche il est essentiel que les modalités contractuelles garantissent une visibilité satisfaisante aux planteurs. Cette évolution imposera aux industriels d'être aussi transparents que possible à l'égard de leurs planteurs et pédagogues dans la présentation de leur stratégie, des résultats obtenus et de la répartition de ces derniers. La relation commerciale entre planteur et sucrier doit être d'abord une relation de confiance qu'il convient de renforcer. Une telle approche est en théorie plus aisée pour une coopérative, compte tenu du fait que le planteur-coopérateur détient le capital industriel, et détient donc en théorie l'ensemble des informations pour choisir la meilleure répartition du risque sur l'année. De plus, comme évoqué dans la partie 2, dans un monde sans quota, l'optimisation de la valorisation de l'intégralité de la betterave devient incontournable. Aussi, nous proposons d'inverser règle générale et exception dans l'accord interprofessionnel. Demain le sucrier pourrait s'engager à acheter toute la betterave, valoriserait en conséquence le prix offert au planteur, et assumerait la responsabilité d'assurer la meilleure valorisation de l'intégralité de la racine. Cette approche permettrait selon nous de contribuer à la sécurisation du revenu du planteur. Bien entendu, le planteur pourrait toujours demander à racheter un volume de pulpe, notamment s'il l'utilise comme ressource alimentaire pour son propre élevage, et l'industriel intégrerait cet élément dans ses possibilités contractuelles.

De ce qui précède découle également l'absence d'intérêt exprimée par la majorité des acteurs que nous avons rencontrés à la mise en place d'un marché à terme physique sur le sucre blanc spécifique à l'UE en plus des cotations mondiales du marché de Londres. Outre le problème de liquidité en raison du manque d'intervenants sur un nouveau marché de ce type (autant améliorer la liquidité du marché de Londres déjà existant), il ne répondrait pas à la demande sous jacente qui vise à offrir par ce biais une capacité d'arbitrage aux agriculteurs comme ils peuvent le faire sur le blé en intervenant sur le MATIF. L'arbitrage entre les différentes voies de production de la betterave relève des choix opérationnels du sucrier. La dépendance géographique du planteur vis-à-vis des usines (impact du coût du transport amont), le fait qu'il n'y ait pas de marché en soi de la betterave comme matière première agricole, et que la betterave ne soit pas stockable sur une longue période, font que le planteur n'aura jamais réellement la capacité d'arbitrer le devenir de sa betterave entre sucre/alcool/export/industrie sur la base de contrats engageant des volumes de livraison à terme. Seuls les industriels auront s'ils le souhaitent la possibilité d'offrir une part d'arbitrage aux planteurs sur une base contractuelle ad hoc, quitte à l'aborder sur une base pluriannuelle pour une partie des volumes. C'est cette base contractuelle qui permettra d'ajuster le niveau de volatilité et donc de risque souhaité par chacune des parties. Ceci étant les sucriers comme les betteraviers pourront s'ils le souhaitent avoir recours à des outils de couverture financiers, à des fins notamment assurantiels, au-delà des contrats conclus sur les échanges physiques de matière.

Selon la manière dont chaque industriel souhaitera associer ou non ses planteurs à ses choix stratégiques, les sucriers pourront entre autre proposer soit un prix unique de la betterave à l'échelle de leur entreprise, lissant les arbitrages entre les différents débouchés et intégrant la réalité du mix produit anticipé, soit proposer un prix associé à chaque type de débouché (alimentaire/non-alimentaire, France/UE/pays tiers)

au regard d'une répartition prédéfinie des volumes de betteraves entre les différentes destinations, ou encore par exemple une mécanique inspirée de ce qu'a cherché à mettre le secteur laitier, sortant des quotas en 2015, avec un prix A générique couvrant la majorité des débouchés et un prix B proposé sur une part réduite du volume contractualisé destiné aux marchés les plus concurrentiels. Ce second prix permet à l'agriculteur de choisir de s'engager ou non sur un volume de production supplémentaire qui serait spécifiquement destinée à un débouché du type « hors quota » actuel ou export pays tiers. On peut également imaginer une composante fixe, constituant une forme de prix minimum et une composante variable, la part d'intéressement aux résultats augmentant lorsque la partie fixe diminue, c'est-à-dire qu'elle varie avec l'augmentation du risque que l'agriculteur est prêt à prendre aux côtés de l'industriel ou au contraire du degré de sécurisation de son revenu qu'il préfère avoir.

c. Importance d'un accord interprofessionnel et évolution du rôle de l'interprofession

Il serait selon nous préjudiciable qu'il n'y ait pas d'accord interprofessionnel national pour 2017. L'enjeu des discussions interprofessionnelles en cours est important pour construire un cadre nouveau permettant d'installer une relation de confiance et d'offrir de la lisibilité à chaque partie, sans chercher à dupliquer nécessairement les mécanismes qui trouvaient toute leur pertinence avec les quotas. Il faut d'emblée assumer l'évolution liée à la libéralisation du marché, et repositionner en conséquence le rôle de chacun.

L'interprofession actuelle doit donc adapter son approche pour ne plus se focaliser sur le prix, mais garantir une approche homogène sur le plan technique et s'assurer que dans le cadre des négociations qui seront menées par chaque entreprise, un certain nombre de têtes de chapitre, de paramètres ou de questions incontournables soient bien abordées et apparaissent in fine dans le contrat rédigé. Il serait également pertinent que le niveau interprofessionnel identifie les enjeux techniques et cadre les réponses à y apporter, permettant d'assurer à tous les planteurs une évaluation technique équivalente de sa production quel que soit l'industriel dès lors qu'il s'agit de points clairement détachés de la stratégie individuelle de l'entreprise (organisation de la réception, évaluation de la tare terre, mesure la teneur en sucre, principe d'échantillonnage...). Ce sont des conditions qui contribueront à consolider la relation de confiance entre planteurs et industriels, et à sécuriser le calcul des revenus des planteurs.

Par ailleurs, il serait opportun de profiter de cette évolution pour que les acteurs réévaluent l'intérêt de préserver sur le long terme deux structures interprofessionnelles distinctes entre l'AIBS et le CIPS.

L'AIBS est composée de la confédération générale des planteurs de betteraves (CGB) et du syndicat national des fabricants de sucre (SNFS). L'autre syndicat représentant des planteurs (Association des producteurs de betteraves, minoritaire) n'y est pas présent. Son budget provient d'une cotisation volontaire rendue obligatoire (CVO) par arrêté d'extension du ministre de l'agriculture versée uniquement par les planteurs. Le SNFS verse une contribution volontaire au regard des actions pour assurer la parité de financement. Ce budget global est mobilisé en majorité aux actions interprofessionnelles de recherche menées par l'institut technique de la betterave (ITB), aux actions de promotion en faveur du sucre menées par le centre d'études et de documentation du sucre (CEDUS) et à des actions de promotion du bioéthanol.

Le CIPS, qui ne constitue juridiquement ni une interprofession betteravière ni un syndicat professionnel proprement dit, a pour rôle de préparer et mettre en œuvre pour chaque campagne l'accord interprofessionnel en application de la réglementation communautaire sur le sucre (détermination des conditions d'achat, de livraison, de réception et de paiement des betteraves).

**Préconisations :**

4.3.(1) Lancer une démarche de réflexion spécifique visant à renforcer le rôle de l'interprofession au regard des conséquences de la fin des quotas sur le secteur, tout en intégrant que la détermination du prix devrait relever demain des discussions contractuelles entre les entreprises et leurs planteurs

4.3.(2) Evaluer l'intérêt au niveau de l'interprofession que la valorisation de la racine soit demain de la responsabilité de l'industriel qui devra donc acheter l'intégralité de la betterave au planteur, y compris la pulpe comme c'est déjà parfois le cas aujourd'hui.

4.3.(3) Se concentrer dans le futur accord interprofessionnel sur la définition d'une base contractuelle type abordant les points arrêtés comme incontournables par l'interprofession (du type : prime de livraison tardive ou anticipée, indicateurs ou paramètres techniques à prendre en compte dans la négociation contractuelle, modalités de valorisation des coproduits...) et des contenus techniques méritant d'être homogènes à l'échelle nationale car dissociés des stratégies commerciales propres à chaque entreprise (méthode de réception, estimation de la saccharimétrie, tare-terre...).

4.3.(4) Définir par l'interprofession une approche technique efficace et harmonisée de l'évaluation par les industriels de la quantité et la qualité des betteraves livrées

4.3.(5) Evaluer l'intérêt qu'il y aurait à simplifier le schéma interprofessionnel actuel au travers d'un éventuel rapprochement à terme entre l'AIBS et le CIPS

## Conclusion

De par son impact sur les possibilités de production et de commercialisation, sur l'évolution des prix du sucre, sur la concurrence entre les acteurs, et sur la responsabilité confiée aux industriels sucriers vis-à-vis de leur amont comme de leur aval en contrepartie d'une plus grande liberté d'action, la fin des quotas sucriers européens impactera l'ensemble des acteurs de la filière, qu'il s'agisse des planteurs, des industriels sucriers ou de leurs clients utilisateurs de sucre. Dans ce contexte, les équilibres économiques actuels en Europe seront nécessairement amenés à évoluer pour s'adapter à cette nouvelle configuration de marché, rendant toute forme d'immobilisme inenvisageable. La manière dont ces mouvements se concrétiseront, y compris au travers d'une probable recomposition industrielle à l'échelle de l'Europe, dépendra bien sûr directement des décisions stratégiques que prendra individuellement chaque acteur économique. Mais au-delà de ces approches individuelles, l'approche collective des enjeux de l'après-quota sera déterminante pour maximiser sur le long terme la création de valeur ajoutée sur la filière betterave-sucre.

Si la France, premier pays producteur de sucre de betterave en Europe, a la chance d'avoir une filière betterave-sucre bien armée pour faire de cette échéance de 2017 une opportunité de croissance et de création de valeur au profit de tous les maillons de la chaîne de valeur, notre analyse des enjeux nous conduit à conclure que la concrétisation de ces ambitions légitimes sera d'autant plus un succès pour les acteurs basés en France que :

- Un diagnostic partagé des enjeux de l'après-quota sera réalisé conjointement par les acteurs de l'ensemble de la filière française longue du sucre (planteurs, sucriers et utilisateurs de sucre),
- Une véritable stratégie de filière sera élaborée entre l'ensemble des maillons concernés pour continuer à progresser en collectivement en compétitivité. A cette fin un travail collectif doit être mis en place au regard de chacun des enjeux clés (compétitivité, innovation, performance environnementale, logistique, export, relations contractuelles sur la filière, restructurations) et développer ainsi tous les débouchés de la betterave, du sucre et des produits transformés associés, ce qui permettra notamment de sécuriser au mieux la rémunération de la betterave dans la durée
- Une réflexion sera menée par les représentants professionnels pour adapter les instances de gouvernance et de concertation à l'après-quota et installer dans la durée une approche de filière allongée
- l'Etat sera présent aux côtés des entreprises et des planteurs, en soutien de cette stratégie collective, pour : défendre nos intérêts stratégiques dans les négociations internationales sur le sucre comme sur l'éthanol, notamment par le biais du maintien de barrières douanières, soutenir les acteurs dans leurs démarches de R&D et d'innovation, et être vigilant à ce que les évolutions des cadres réglementaires permettent de préserver une visibilité des marchés et une équité entre les acteurs à l'échelle de l'Union Européenne.

Le présent rapport peut servir de point de départ à ce travail de réflexion collectif, dont les conclusions et les actions qui en découleront seront de la responsabilité des acteurs de la filière. Les atouts indéniables dont dispose la France sur son secteur sucrier imposent que les acteurs économiques qui le composent prennent l'initiative à l'échelle de l'Europe. Ils ont toutes les cartes en main pour que la France reste le premier pays producteur européen de sucre, gagne des parts de marchés en Europe et dans le monde, et a fortiori soit le pays le plus attractif dans l'Union Européenne pour toutes les industries de transformation dépendant du sucre.



# **ANNEXES**



## **Annexe 1 : lettre de mission**



### **MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

LE DIRECTEUR DE CABINET

Paris, le **12 JAN. 2015**

Réf. CM0725339

**Objet : lettre de mission**

**Quelle ambition pour la filière betterave-sucre française dans la perspective de la fin des quotas européens ?**

La filière betterave - sucre française est à l'aube d'un changement d'environnement majeur, source d'opportunités pour son développement mais aussi de risques qui nécessitent d'être collectivement appréhendés et anticipés.

En effet, au 1<sup>er</sup> octobre 2017, le marché européen du sucre sera libéralisé avec la fin du régime des quotas. Cette fin programmée des quotas se traduira notamment par une volatilité accrue des prix et une concurrence plus forte entre les opérateurs européens du secteur. Ce changement marquera également la fin du prix minimum d'achat garanti aux producteurs. Mais la filière bénéficiera en parallèle de nouvelles opportunités car la production locale et les exportations ne seront plus limitées.

La France, à l'issue de la négociation communautaire de la réforme de la PAC décidée le 26 juin 2013, a obtenu le maintien temporaire jusqu'à la fin de la campagne 2016/2017 du système des quotas sucriers qui existe depuis 1968. Il reste donc moins de trois ans pour collectivement anticiper cette échéance que les acteurs économiques et socio-professionnels préparent d'ores-et-déjà activement.

La filière française, dont la productivité de son amont agricole figure parmi l'une des plus élevées d'Europe, dispose de nombreux atouts qu'elle pourra valoriser dans ce contexte de concurrence accrue. Elle a su par ailleurs tirer au mieux partie de la politique de restructuration sucrière engagée au niveau communautaire à partir de 2006 pour réorganiser les bassins d'approvisionnement autour des usines. Sur le plan industriel, la filière a parié avec succès sur le bioéthanol qui est désormais un débouché incontournable pour la betterave.

Pourtant, les défis à relever sont multiples et les principaux enjeux concernent notamment :

- la poursuite des efforts d'amélioration de la compétitivité liés notamment pour l'amont à la réduction des coûts de production et l'augmentation des rendements et pour l'aval à l'optimisation des coûts de transformation et logistique, tout en maîtrisant l'impact énergétique et environnemental ;
- la consolidation des débouchés alimentaires et non alimentaires des produits et coproduits de la filière, ainsi que la conquête de nouveaux marchés, en particulier sur le grand export ;
- la structuration du secteur, qui passe par une organisation et une intégration adaptées.

Dans ce contexte, j'ai décidé de vous confier une mission qui devra dresser, en concertation avec les acteurs, les perspectives et ambitions d'avenir de la filière betterave française. Vous évalueriez ses forces et ses faiblesses actuelles, son positionnement à l'export, comparativement à ses principaux concurrents européens et internationaux. Vous dégageriez ensuite des propositions de leviers d'actions visant à accompagner au mieux les mutations du secteur et permettre la concrétisation de ses ambitions.

Votre mission pourra s'appuyer utilement sur les réflexions en cours au sein de FranceAgriMer afin d'élaborer et de décliner une stratégie de filière à l'horizon 2025, en lien avec les acteurs socio-professionnels.

L'ensemble des analyses, perspectives et conclusions devront faire l'objet d'un rapport qui est attendu pour le 30 juin 2015, délai de rigueur.

Vous veillerez à garder strictement confidentielles l'ensemble de vos analyses et réflexions ainsi que les informations que pourront vous communiquer les opérateurs du secteur compte tenu de leur caractère sensible et stratégique.



Philippe MAUGUIN

## ***Annexe 2 : liste des personnes rencontrées***

| <b>Prénom Nom</b>    | <b>Organisme</b>       | <b>Fonction</b>    | <b>Date de rencontre</b> |
|----------------------|------------------------|--------------------|--------------------------|
| Sébastien Couderc    | Cabinet Min Agri       | C.T.               | 16-01-2015               |
| Alain Jeanroy        | CGB                    | Dir                | 23-01-2015               |
| Bruno Hot            | SNFS                   | Pdt                | 27-01-2015               |
| Gilles Vanackere     | SNFS                   | Dir Gal Adjt       | 27-01-2015               |
| Julien Turenne       | DGPAAT                 | Ss dir             | 27-01-2015               |
| Thomas Guyot         | DGPAAT                 | Adj ss Dir         | 27-01-2015               |
| Marc Séverac         | DGPAAT                 | Chef de bureau     | 27-01-2015               |
| Florence Pradier     | Alliance 7             | Dir Gale           | 04-02-2015               |
| Nelly Bonnet         | Alliance 7             | Resp Mat premi     | 04-02-2015               |
| Laure de Beauregard  | Alliance 7             | resp rel ext       | 04-02-2015               |
| Alexis Duval         | Tereos                 | Dir Général        | 06-02-2015               |
| Raphaël Delpech      | Tereos                 | Dir aff Publiques  | 06-02-2015               |
| Olivier de Bohan     | Cristal Union          | Président          | 06-02-2015               |
| Alain Commissaire    | Cristal Union          | Dir Général        | 06-02-2015               |
| Cyril Lesaffre       | sucrerie Lesaffre      | Pdt                | 11-02-2015               |
| Bernard Morin        | sucrerie Lesaffre      | Dir Général        | 11-02-2015               |
| Eric Lainé           | CGB                    | Président          | 12-02-2015               |
| Julien Ouvré         | Sucrerie de Souppes    | Pdt Dir Gal        | 13-02-2015               |
| Carsten Stahn        | Saint Louis Sucre      | Président          | 02-03-2015               |
| Alain Gutter         | Saint Louis Sucre      | Dir Commercial     | 02-03-2015               |
| Thierry Desesquelles | Saint Louis Sucre      | Dir Betteraviers   | 02-03-2015               |
| Pascale Giry         | Saint Louis Sucre      | Dir R.I.           | 02-03-2015               |
| François Verhaeghe   | Saint Louis Sucre      | Dir site de Roye   | 02-03-2015               |
| Gérard Thomas        | FAM                    | Délégué filière su | 10-03-2015               |
| Antoine Baule        | Lesaffre               | Dir Gal            | 13-03-2015               |
| Marc Casier          | Lesaffre International | Dir Eur Ouest Pa   | 13-03-2015               |
| Paul Derumaux        | Lesaffre International | Dir Substrats      | 13-03-2015               |

| <b>Prénom Nom</b>   | <b>Organisme</b>      | <b>Fonction</b>          | <b>Date de rencontre</b> |
|---------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|
| Stéphane Lacroix    | CSFL                  | Pdt                      | 13-03-2015               |
| Emmanuel Guichard   | CSFL                  | Sec Gal                  | 13-03-2015               |
| Hugues de Labrouhe  | USIPA                 | Vice-Pdt                 | 16-03-2015               |
| Marie-Laure Empinet | USIPA                 | Membre Bureau            | 16-03-2015               |
| Jean-Luc Pelletier  | USIPA                 | Délégué Gal              | 16-03-2015               |
| Bruno Hot           | SNPAA                 | Pdt                      | 18-03-2015               |
| Sylvain Demoures    | SNPAA                 | Sec Gal                  | 18-03-2015               |
| Alexandre Quillet   | ITB                   | Pdt                      | 19-03-2015               |
| Vincent Laudinat    | ITB                   | Dir Gal                  | 19-03-2015               |
| Philippe Blouin     | ADEPALE / MOM         | resp achat               | 23-03-2015               |
| Bruno Cassan        | ADEPALE /Andresy      | Dir Adm & Fin            | 23-03-2015               |
| Vincent Truelle     | ADEPALE               | Dir Gal                  | 23-03-2015               |
| Delphine Jayot      | ADEPALE               | produits végétaux        | 23-03-2015               |
| Christian Huyghe    | INRA                  | AKER                     | 26-03-2015               |
| Fabienne Pointier   | PLATTS / KINGSMAN     | Bur du Sucre             | 26-03-2015               |
| Robert Guichard     | CIUS                  | Pdt                      | 26-03-2015               |
| Muriel Korter       | CIUS                  | Sec Gal                  | 26-03-2015               |
| Alain Germiquet     | Alliance 7            | Pdt commission Mat 1ères | 26-03-2015               |
| François Desprez    | Florimond DESPREZ     | Ing Agro                 | 01-04-2015               |
| Nicolas Henry       | Florimond DESPREZ     | Dir Rech Bett            | 01-04-2015               |
| Philippe Labro      | Synd du sucre Réunion | Président                | 07-04-2015               |
| Sylvie Le Maire     | Synd du sucre Réunion | Dél Gale                 | 07-04-2015               |
| Luc Domergue        | LDC Conseil           | Associé                  | 07-04-2015               |
| Serge Varsano       | Sucres et Denrées     | Pdt du Directoire        | 13-04-2015               |
| Sami Demal          | Sucres et Denrées     | Dir Gal                  | 13-04-2015               |
| Stéphane Raison     | Gd Port Dunkerque     | Pdt du Directoire        | 14-04-2015               |
| Daniel Deschodt     | Gd Port Dunkerque     | Dir Commercial           | 14-04-2015               |
| Thomas Vernier      | Terminal des Flandres | Dir Gal                  | 14-04-2015               |
| Thomas Cassuto      | CMA-CGM               | DG agces France          | 14-04-2015               |
| Stanislas Bouchard  | Cristalco             | Dir Gal                  | 14-04-2015               |

| <b>Prénom Nom</b>          | <b>Organisme</b> | <b>Fonction</b>        | <b>Date de rencontre</b> |
|----------------------------|------------------|------------------------|--------------------------|
| Frédéric Billard           | TTS              | Dir d'établissemt      | 14-04-2015               |
| Xavier Astolfi             | Cristal Union    | Dir Gal Adjt           | 16-04-2015               |
| Jérôme Bignon              | Cristal Union    | Sec Gal                | 16-04-2015               |
| Benoît Lalizen             | Cristanol        | Dir                    | 16-04-2015               |
| Yvon Le Henaff             | ARD              | Dir Gal                | 16-04-2015               |
| François Moury             | C-A SA           | Dir Pôle agri/agroalim | 04-05-2015               |
| Axel Retali                | C-A SA           | Ing d'affaires         | 04-05-2015               |
| Xavier Cassedanne          | C-A SA           | expert Gdes Cultures   | 04-05-2015               |
| Pierre-Henri Dietz         | Tereos           | resp analyse marché    | 05-05-2015               |
| Olivier Casanova           | Tereos           | Dir Fin Groupe         | 05-05-2015               |
| Gwenaël Elies              | Tereos           | Dir Intelligence éco   | 05-05-2015               |
| Alexandre Luneau           | Tereos           | Marketing Stratégique  | 05-05-2015               |
| Hubert Rolland             | Tereos           | Dir Synergies Europe   | 05-05-2015               |
| Yves Belegaud              | Tereos           | Dir Europe             | 05-05-2015               |
| Daniel Bercovici           | Ajinomoto        | Président              | 11-05-2015               |
| Jacques Terrom             | Ajinomoto        | Dir achats             | 11-05-2015               |
| Pierre Lucq                | Ajinomoto        | dir usine Amiens       | 11-05-2015               |
| Pierre Debrock             | Min Agri         | Adj médiateur com      | 13-05-2015               |
| Thierry Lecomte            | Tereos           | Pdt Cel Surveillance   | 15-05-2015               |
| Marc Rico                  | DGE              | Chef bur Chimie        | 19-05-2015               |
| Mickaël Bazin              | DGE              | expert biocarburants   | 19-05-2015               |
| Hamid Dahmani              | Groupe La Belle  | directeur              | 26-05-2015               |
| Pierre Chenet              | GRD La Belle     | dir d'établissement    | 26-05-2015               |
| Jean-François Javoy        | Cristal Union    | Sec Gal                | 26-05-2015               |
| Rolland Cuni               | CGB              | Dir Adjt               | 27-05-2015               |
| Pierre Raye                | CGB              | service économique     | 27-05-2015               |
| Valérie Liang-Champrenault | DG Trésor        | chef bur PAECD         | 28-05-2015               |
| Alexandra Marie            | DG Trésor        | bur PAECD              | 28-05-2015               |
| Jérôme Brouillet           | DG Trésor        | chef bur env&agri      | 28-05-2015               |
| Olivia Touze               | DG Trésor        | bur env&agri           | 28-05-2015               |

| <b>Prénom Nom</b>      | <b>Organisme</b>    | <b>Fonction</b>               | <b>Date de rencontre</b> |
|------------------------|---------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Jean-Jacques Jaffrelot | DG Agri (UE)        | chef unité du végétal         | 10-06-2015               |
| Maarten Van Driel      | DG Agri (UE)        | unité du végétal              | 10-06-2015               |
| Zoltan Somogyi         | DG Trade (UE)       | chef unité agriculture        | 10-06-2015               |
| Flavia Silvestroni     | DG Trade (UE)       | unité agriculture             | 10-06-2015               |
| Philippe Chauve        | DG Competition (UE) | chef task force alimentaire   | 10-06-2015               |
| Alexis Patry           | APIC Consulting     | directeur                     | 11-06-2015               |
| Andrée Sontot          | DGPE                | chef bur négociations ciales  | 15-06-2015               |
| Sophie Barthelon       | DGPE                | suivi accords bilatéraux      | 15-06-2015               |
| Yves Lemaire           | DGEC                | chef bur industrie pétrolière | 16-06-2015               |

### ***Annexe 3 : Liste des sigles et abréviations utilisés***

|         |  |
|---------|--|
| ACP     | Afrique, Caraïbes, Pacifique   |
| ADEPALE | Association Des Entreprises de Produits Alimentaires Elaborés  |
| BIBO    | Bulk In, Bags Out (navire vraquier pouvant effectuer l'emballage de la cargaison à bord)                   |
| CGB     | Confédération Générale des planteurs de Betteraves   |
| CIUS    | European Sugar Users   |
| CSFL    | Chambre Syndicale Française de la Levure   |
| DDA     | Doha Development Agenda  |
| DGE     | Direction Générale des Entreprises (Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique)               |
| DGEC    | Direction Générale de l'Energie et du Climat   |
| DGPAAT  | Direction Générale des Politiques agricole, agroalimentaire et des Territoires                             |
| DGPE    | Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises                        |
| EGA     | Environmental Goods Agreement  |
| ETI     | Entreprise de Taille Intermédiaire (entreprise de 250 à 4999 salariés dont le bilan est inférieur à 2Mds€) |
| FAM     | France Agri Mer  |
| GMS     | Grandes et Moyennes Surfaces   |
| INRA    | Institut National de la Recherche Agronomique  |
| ITB     | Institut Technique de la Betterave   |
| OCM     | Organisation Commune des Marchés agricoles (UE)  |
| PCI     | Pouvoir Calorifique Inférieur  |
| PMA     | Pays les Moins Avancés   |
| PME     | Petite et Moyenne Entreprise (entreprise de 10 à 249 salariés dont le bilan est inférieur à 43M€)          |
| R&D     | Recherche et Développement   |
| RHF     | Restauration Hors Foyer  |
| SNFS    | Syndicat National des Fabricants de Sucre  |
| SNPAA   | Syndicat National des Producteurs d'Alcool Agricole  |
| TAF     | Travail A Façon  |
| TTIP    | Transatlantic Trade and Investment Partnership   |
| UE      | Union Européenne   |
| UNICA   | União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Syndicat de l'Industrie de la canne à sucre) Brésil                  |
| USIPA   | Union des Syndicats des Industries des Produits Amylacés et de leurs dérivés                               |

