AGRICULTURES & TERRITOIRES
CHAMBRES D'AGRICULTURE

ANALYSES ET PERSPECTIVES

ECONOMIE AGRICOLE

N°2102— Janvier 2021

LE BILAN MOUVEMENTÉ DE LA FIN DES QUOTAS SUCRIERS

L'année noire que la filière betteraves à sucre a connue avec la jaunisse est à mettre en perspective avec la fin des quotas sucriers au 1er octobre 2017, qui a profondément désorganisé le marché européen. Outre cette absence actée d'un filet de sécurité pour les planteurs, la santé financière des principaux industriels sucriers, notamment en France, apparaît particulièrement alarmante au regard de la dégradation de leurs comptes de résultats. Et ceci, malgré une communication qui se veut rassurante quant au potentiel de redressement du marché. La filière sucrière est désormais à un tournant stratégique qui risque de considérablement modifier son avenir, proche et lointain.

Même causes et mêmes effets malgré des dispositions de marché complétement différentes, la fin des quotas sucriers a, tout comme la fin des quotas laitiers, provoqué une crise conjoncturelle et structurelle majeure au sein de l'Union européenne. Si la fin des quotas laitiers a fait basculer les éleveurs européens dans un nouveau prisme concurrentiel, en sachant que la production laitière européenne représentait un acteur central du marché mondial, le faible poids de la production sucrière européenne par rapport aux concurrents internationaux faisait prendre un risque important à la filière en provoquant notamment un alignement brutal des prix européens sur le prix mondial, sans aucune possibilité de régulation.

Le système de double pivot des quotas européens sur le sucre (limitation de la production, prix d'intervention et subventions à l'exportation des excédents jusqu'en 2006 ; et des droits de douanes relativement prohibitifs sur les volumes d'importation hors contingents) assurait une prime très confortable aux planteurs européens, avec un prix du sucre européen culminant à 700 €/t au début des années 2010. Cette euphorie des prix hauts a quelque peu masqué la reconfiguration du marché mondial du sucre, au regard de la variance des bilans de production/consommation qui s'est fortement accentuée sur ces vingt dernières années (graphique 1).

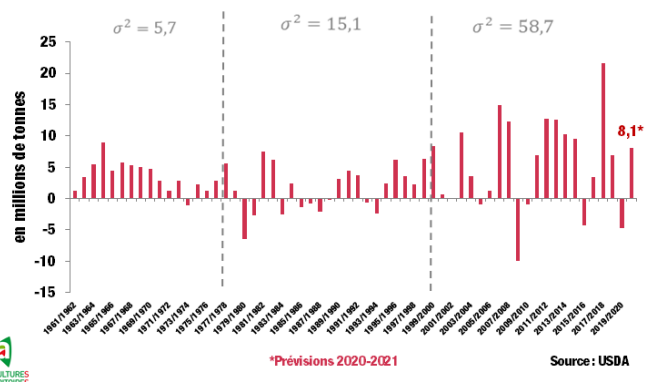
Ainsi, par tranche de trois vicennales à partir de 1960, la variance des excédents ou des déficits mondiaux est successivement passé de 5,7, à 15,1 puis 58,7 sur la dernière période.

Á noter que les estimations de l'USDA pour la campagne 2020/2021 tablent sur un excédent de la production mondiale de sucre de 8,1 millions de tonnes par rapport à la consommation mondiale. La production mondiale sucrière serait alors la deuxième la plus abondante de l'histoire, à 182 millions de tonnes, contre une consommation mondiale estimée à 174 millions de tonnes.

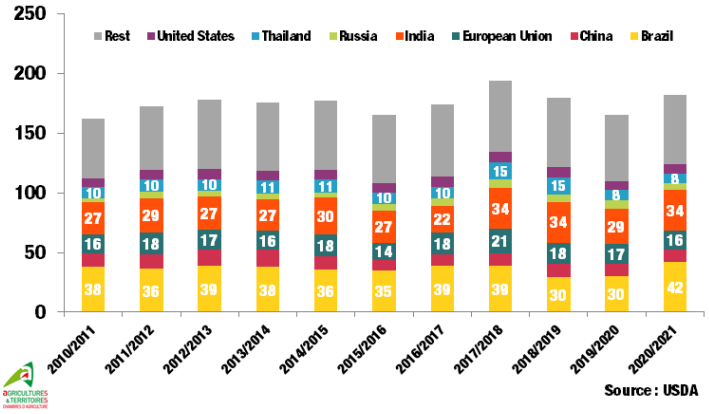
Une telle volatilité des fondamentaux du marché s'explique par la forte concentration du secteur de la production sucrière, où une poignée d'acteurs alimente les circuits mondiaux de consommation (graphique 2). Si l'Union européenne apparaît comme le troisième producteur mondial, elle ne représente qu'environ 3 % des exportations mondiales de sucre (moyenne décennale), et les exportations mondiales de sucre sont en réalité principalement rythmées par les récoltes du Brésil (la moitié du commerce mondial du sucre à lui seul), de l'Inde, de la Thaïlande et de l'Australie (environ 70 % du total des exportations de sucre à eux quatre sur la même période). Les disponibilités et le prix du sucre à l'international dépendent fondamentalement des campagnes de récolte de ce groupe de pays, et non de l'Union européenne dont le commerce est faiblement orienté vers les pays tiers.

Les espoirs de bénéfices à l'exportation qui devaient accroître les résultats économiques de la filière se sont donc heurtés à la réalité d'un marché international extrêmement concurrentiel, où un acteur omnipotent comme le Brésil bénéficie d'une compétitivité prix inatteignable pour les opérateurs européens.

Graphique 1 - Evolution des écarts entre production et consommation mondiale de sucre



Graphique 2 - Production mondiale de sucre

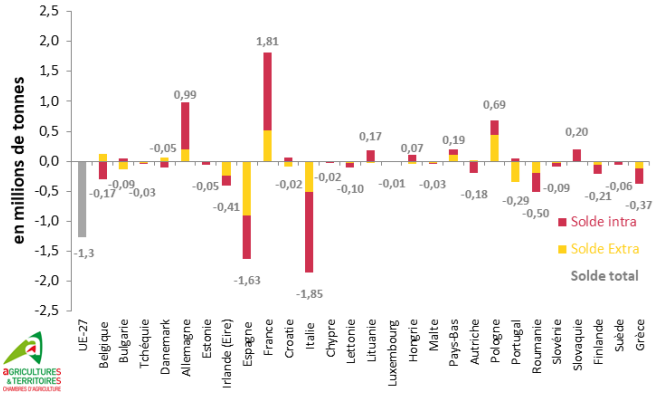


D'un autre côté, la plupart des autres pays producteurs maintienne une politique de protection de leur marché intérieur[1] (sauf exception notable de la Thaïlande qui est entrée dans un processus de libéralisation de son marché depuis 2019). On a bien ici une politique européenne qui se situe à contre-courant du reste du monde.

L'alignement de l'Europe sur le monde sucrier

Sous la politique des quotas, la gestion de l'offre et les taxes à l'importation ont maintenu une surprime sur la production des planteurs européens (non sans susciter de nombreuses critiques quant à ses inefficacités économiques[2] et une première réforme de l'*Organisation commune de marché* (OCM) en 2006 ayant significativement diminuer les soutiens à la filière). La situation structurellement déficitaire de l'Union européenne, compte-tenu de son niveau de consommation supérieur à sa production sucrière, permet en théorie de conserver une prime sur le sucre blanc européen, d'autant plus avec le caractère territorial de la production sucrière européenne avec la proximité des outils industriels de collecte et de transformation. La France occupe une place de choix dans le secteur sucrier européen, puisqu'elle est le premier producteur européen, et exporte chaque année entre 3 et 3,5 millions de tonnes de sucre (dont 2 millions de tonnes de sucre auprès de ses voisins européens). L'excédent de la balance commerciale sucrière française avoisine les 2 millions de tonnes annuelles, ce qui confirme le positionnement stratégique de la France par rapport à l'ensemble des pays de l'Union européenne, majoritairement déficitaires (graphique 3).

Graphique 3 - Solde de la balance commerciale sucrière des pays européens (2019)

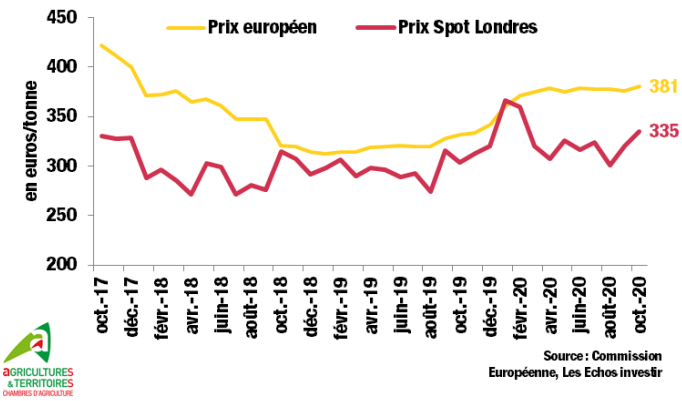


Le déficit structurel de l'Union européenne en sucre implique ainsi que le prix contractualisé par les opérateurs européens est supérieur au prix proposé sur les cotations à l'international. Ainsi, l'écart entre le prix de livraison Spot et le prix contracté par les sucreries européennes affichaient avant la sortie des quotas un écart allant jusqu'à 300 euros/tonne. Or, la suppression de ces derniers a provoqué un ajustement des prix européens qui tendent désormais à se rapprocher du prix mondial, alors que les importations extracommunautaires ne représentent que 30 % des volumes totaux échangés dans l'Union européenne.

Il apparaît donc injustifié que cette fraction des volumes commercialisés détermine en grande partie le prix payé aux planteurs de betterave, puisque les fondamentaux du marché européen devrait garantir cette prime à la production communautaire. .

L'écart entre le prix européen et les cotations physiques de la bourse de Londres a pourtant fondu à partir de la sortie des quotas, confirmant cet alignement avec les prix mondiaux. Sur la période d'octobre 2017 à octobre 2020, l'écart moyen entre ces deux variables n'était plus que de 46 €/tonne (graphique 4). Toutefois, on remarquera le léger rebond en cours sur l'année 2020. D'une part, grâce à la baisse tendancielle de la production européenne de 4 millions de tonnes observée après le record de la campagne 2017/2018 (à 21 millions de tonnes). D'autre part, du fait de l'impact de la crise sanitaire de la Covid-19 qui a fortement tiré à la hausse la demande en éthanol, notamment pour la production de gel hydro-alcoolique. On ne peut que noter par voie de conséquence l'importance stratégique (alimentaire, industrielle et sanitaire) de la production sucrière sur le territoire national, garantissant une autonomie à plusieurs niveaux que peu de pays peuvent se permettre.

Graphique 4 - Comparaison prix mondial (spot) et prix européen (contracté)



Cette tension devrait s'accentuer avec les conséquences de la sécheresse, mais surtout de la crise de la jaunisse qui a touché de nombreuses zones de production betteravière en France à la suite de l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes pour l'enrobage des semences betteravières contre les attaques de pucerons (plus particulièrement le puceron vert du pêcher *Myzus persicae*).

La récolte nationale de betteraves en 2020 est estimée à un niveau historiquement bas de 27 millions de tonnes ce qui, selon la richesse en sucre et les rendements betteraviers particulièrement hétérogènes qui s'annoncent[3], impliquerait une production de sucre située entre 3,5 et 4 millions de tonnes contre 5 millions de tonnes lors de la campagne précédente.

Cette contraction de l'offre vient accentuer la situation financière très alarmante du maillon de la transformation, dont la plupart des outils industriels sont détenus par trois grands opérateurs en France : Cristal Union et Tereos (deux coopératives), et Saint Louis Sucre (entreprise appartenant au sucrier allemand Südzucker).

1 https://www.agriculture-strategies.eu/2019/07/politiques-sucrieres-a-travers-le-monde/

2 Combette, P., Giraud-Héraud, E., & Réquillart, V. (1997). La politique sucrière européenne après les accords du Gatt. *Économie & prévision, 127(1)*, 1-13.

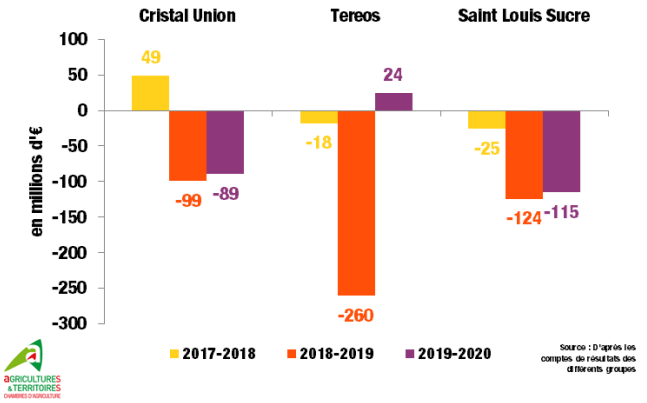
3 La teneur moyenne en sucre des betteraves est de 16 %, avec un rendement betteraviers qui oscille de 80 à plus de 90 tonnes/ha selon les années. Les plants de betteraves touchés par la jaunisse subissent une altération de cette teneur en sucre et sont moins productifs à l'hectare. La conversion de la production betteravière en sucre devrait donc se situer en dessous de ces standards habituels.

La rentabilité des industries sucrières menacée

La chute des cours sucriers a eu un impact très significatif sur les résultats de ces acteurs, allant jusqu'à provoquer de profonds mouvements de restructuration au sein de ces groupes (comme l'atteste les fermetures des sucreries de Cagny et d'Eppeville pour Saint Louis Sucre, ou celles de Bourdon et de Toury pour Cristal Union) et aussi d'importants remous dans la gouvernance de ces groupes (cf : le cas encore très actuel de Tereos).

Certains indicateurs financiers laissent entrevoir une situation particulièrement critique de ces opérateurs. L'évolution du résultat net indique notamment des pertes sur les trois derniers exercices comptables, à l'exception de Cristal Union en 2017-2018 (graphique 5).

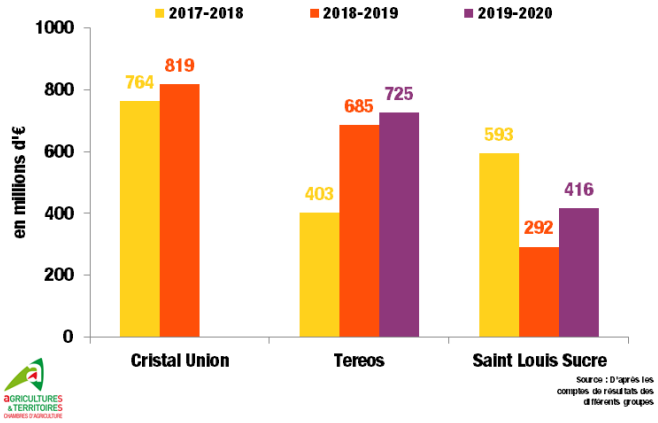
Graphique 5 - Résultat net des principaux industriels sucriers en France



Á noter que le résultat net positif de Tereos en 2019-2020 est relativement trompeur, puisque le groupe a bénéficié de la cession de plusieurs actifs et de la réalisation d'une plus-value (tel que la restructuration de son partenariat avec l'italien ETEA), lui permettant ainsi de réaliser un résultat exceptionnel important grâce à un total de cession d'immobilisations de 285 millions d'euros sur cet exercice. Si le résultat opérationnel du groupe Tereos a renoué avec des chiffres positifs (177 millions d'euros en 2019/2020), son endettement financier demeure un poids considérable quant à la pérennité de son activité. Le total des dettes du groupe (somme des dettes courantes et non courantes) est ainsi passé de 2,8 milliards d'euros en 2017-2018 à 3,1 milliards en 2019-2020[4].

L'endettement financier de tous ces acteurs est le principal facteur qui menace la rentabilité économique et financière de leurs outils industriels. L'évolution du gearing (ratio dettes financières sur fonds propres) montre une progression du taux d'endettement sur ces derniers exercices comptables, taux qui dépasse désormais les 30 % pour Cristal Union et Tereos. Un niveau qui peut être considéré comme inquiétant au regard du poids des coûts fixes et du cycle d'activité de ce type d'industrie. L'accroissement des dettes financières courantes (ou de court terme) révèle aussi la difficulté de ces groupes à dégager des ressources pour le financement de son activité d'exploitation (graphique 6).

Graphique 6 - Variation des dettes financières courantes des principaux industriels sucriers en France



Si comme dans le cas de Tereos, la cession d'immobilisations permet de dégager temporairement du cash-flow et de rééquilibrer le résultat net sur un exercice, le rétablissement du résultat financier doit avant tout passer par une amélioration durable du résultat opérationnel afin de renouer avec la rentabilité. Or, au regard des indicateurs comptables de ces industries, la remontée du prix du sucre n'est pas assez significative pour parvenir à cet objectif, fragilisant d'autant plus la situation financière des groupes sucriers avec l'accroissement de l'endettement. La légère amélioration globale de leur résultat opérationnel sur le dernier exercice apparaît, à ce stade, très insuffisante pour rééquilibrer un bilan dont le passif continue de s'alourdir.

La rentabilité des outils industriels de ces structures est donc suspendue à l'amélioration des conditions de marché, mais dont le changement de paradigme compétitif ne laisse que peu de marge à une amélioration significative des prix. La perte désormais actée de rendement de l'amont de la production betteravière pour l'année 2020 risque d'amputer la productivité des outils de transformation, et donc de provoquer des pertes d'économie d'échelle qui vont peser sur le résultat du prochain exercice comptable.

L'équation financière et comptable apparaît d'autant plus complexe que la filière sucrière va devoir résoudre l'équation environnementale. Si la dérogation pour utiliser à nouveau les néonicotinoïdes donne un sursis de trois ans aux betteraviers, la perspective de se retrouver de nouveau face à une impasse technique sans alternatives remettrait sérieusement en question l'avenir de la filière. Par ailleurs, l'orientation de la future Politique Agricole Commune dans le cadre du Green Deal va en même temps accentuer les exigences environnementales sur les exploitations, dont la compétitivité et l'avenir économique apparaissent désormais précaires. Sans oublier les objectifs de décarbonation de l'industrie sucrière dont les capacités d'investissement sont limitées par la fragilité de leur structure financière.

Plusieurs leviers seront donc déterminants pour entamer ce virage stratégique nécessaire. La création d'un instrument de stabilisation des revenus pour sécuriser le revenu des betteraviers apparaît notamment comme un premier outil destiné à se substituer à la protection octroyée par l'ancienne PAC.

4 Le groupe a communiqué sur une dette de 2,5 milliards d'euros sur l'exercice 2019-2020 en soustrayant au montant total de la dette nette le montant du cash-flow de l'exercice

ESPOIRS ET QUESTIONNEMENT DE L'ISR[5]

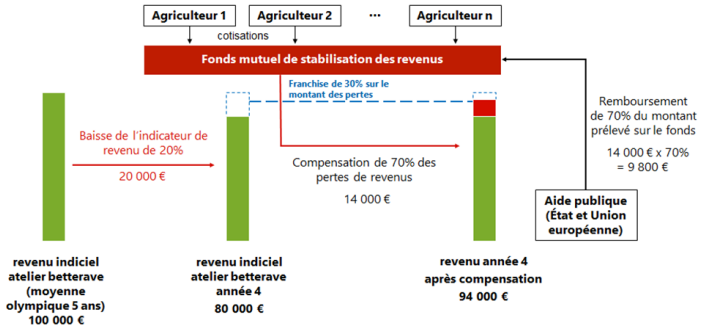
La profession étudie de près la faisabilité de mettre sur pied un ISR sectoriel, autrement dit un fonds de mutualisation abondé par les producteurs et les pouvoirs publics (sur fonds issus du FEADER) et qui fournirait une compensation aux planteurs en cas de forte baisse de leurs revenus. L'ISR est inscrit dans le second pilier de la PAC depuis la réforme de 2014. Seules l'Italie et la Hongrie ont inscrit l'ISR dans leur programme de développement rural 2014-2020. Toutefois, à ce jour, aucun ISR n'a encore été inauguré dans ces pays. L'encadrement réglementaire de l'ISR a été revu en 2017, avec notamment l'ajout de la possibilité de créer des ISR portant uniquement sur un secteur.

Le projet d'ISR pour le secteur betterave à sucre, porté par la Confédération Générale des planteurs de Betteraves (CGB) depuis plusieurs années et avec pour objectif une mise en œuvre en 2023, permettrait d'indemniser les planteurs en cas de pertes de revenus d'au moins 20% sur l'atelier betterave. Cette perte de revenu serait calculée sur la base d'indicateurs et non pas sur la base des données individuelles de l'agriculteur, afin notamment de gagner en rapidité de déclenchement, de diminuer le coût de collecte des données, mais aussi de limiter les mécanismes de transfert entre les producteurs prenant peu de risques et les exploitations les plus exposées.

L'indemnisation s'élèverait au maximum à 70 % du montant des pertes (soit une franchise de 30%),

Pour pouvoir bénéficier de soutiens publics, ce fonds doit dans un premier temps être reconnu par l'Etat. Les participations financières publiques pourront ensuite concerner les coûts administratifs liés à l'établissement du fonds, les montants prélevés pour payer les indemnités aux agriculteurs, les intérêts liés aux emprunts contractés par le fonds ou encore la participation au capital initial du fonds. Le taux maximal de soutien public est fixé à 70%.

Graphique 7 - Exemple de fonctionnement de l'ISR sectoriel indiciel



Remarque : les cotisations professionnelles au fonds pourraient être forfaitaires - à l'exploitation, ou proportionnelles (à la surface ou à l'ha par exemple).

Source : Chambres d'agriculture

Le revenu y est défini comme :

* *Revenu = Prix × Rendement + Soutiens publics –Intrants*

Chacun de ces paramètres pourrait être déterminé sur la base d'indicateurs.

L'ISR présente plusieurs intérêts. Il permet de compenser les pertes d'origines exogènes et endogènes (aléas climatiques, économiques, sanitaires) qui peuvent influer sur les facteurs entrant dans la construction du revenu : prix, rendements, charges. Il permet ainsi de diminuer la variabilité des revenus dans un contexte de diminution de l'intervention publique.

Ce type d'outil soulève toutefois plusieurs questions. La première est celle du caractère systémique de certains risques en agriculture : cela peut être le cas pour le risque de production (rendements affectés par des conditions climatiques ou sanitaires dégradés dans tous les bassins de production), et est souvent vérifié pour le risque de marché (la baisse des prix touche en général l'ensemble des producteurs d'une filière simultanément). Le budget nécessaire au fonctionnement d'un ISR sectoriel est donc une question épineuse et capitale à bien calibrer, sous peine de voir le fonds imploser. Une autre interrogation porte sur l'efficacité de l'ISR en cas de baisse durable des prix, puisque les indemnisations diminueraient alors. Enfin, l'ISR nécessite une certaine prudence sur le signal prix qu'il peut envoyer aux acteurs de l'aval : ceux-ci pourraient-ils être tentés de négocier des prix à la baisse dans les contrats avec les planteurs, arguant que l'ISR leur viendra en aide ? Ces interrogations rappellent que l'ISR ne peut pas, du moins à lui seul, combler l'absence de système de régulation et de filet de sécurité publics.

L'avenir s'annonce donc rempli d'incertitudes pour les producteurs de betteraves à sucre. Même si l'ISR pourrait être un outil utile pour soutenir les planteurs, l'absence actée d'une politique publique d'envergure pour soutenir une filière bouleversée par les aléas et les injonctions environnementales hypothèque ses perspectives d'avenir. Et la réussite du fléchage d'une partie des fonds du plan de relance pour la décarbonation des outils industriels sucriers ne sera efficace qu'en cas de rééquilibrage des finances des sucreries, lesquelles sont aujourd'hui grandement endommagées.

L'usage du terme stratégie est pourtant plus qu'adéquat lorsque l'on évoque la filière sucrière, du fait de son importance dans la sécurité alimentaire, énergétique et sanitaire de la France, sans oublier que la demande mondiale s'accroît. C'est certainement d'un plan de »sauvegarde », avant de « relance », dont cette filière a urgemment besoin.

Contacts : Marine Raffray et Quentin Mathieu

marine.raffray@apca.chambagri.fr

quentin.mathieu@apca.chambagri.fr

5 Instrument de stabilisation du revenu

Chambres d'agriculture France (APCA)

9 avenue George V — 75 008Paris

Tél : 01 53 57 10 10

E-mail : accueil@apca.chambagri.fr

Siret

180070047 00014

Directeur de la publication : Thierry Pouch

Nos articles sur le même thème

- Lettre économique n°410 : 2020…An foiré !!, décembre 2020

- Analyses et Perspectives n°2016 : Comptes de l'agriculture 2020 : l'agriculture française a résisté aux crises sanitaire et climatique mais ses résultats sont à la baisse, décembre 2020

www .chambres-agriculture.fr

AGRICULTURES & TERRITOIRES CHAMBRES D'AGRICULTURE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale «Développement agricole et rural »