

Etude commandée par la Commission européenne sur l'adaptation du secteur betterave/sucre depuis la fin des quotas

1. Contexte

En juillet 2019, suite à la crise du secteur sucrier et à la demande du Groupe à Haut Niveau sur le Sucre, la Commission européenne a commandé une étude lui permettant d'évaluer les stratégies à disposition du secteur pour améliorer sa résilience.

Lors de la rénovation de l'OCM Unique, en 2021, la Commission européenne, le Parlement et le Conseil, semblant prendre conscience d'avoir peu agi pour le secteur sucrier, ont émis une déclaration commune reconnaissant les difficultés du secteur sucrier depuis la fin des quotas. La déclaration précise que, suite à cette étude, elle considérerait les propositions éventuelles (réglementaires ou non réglementaires, liées au marché, aux outils de gestion des risques, à la transparence des marchés, à la relation contractuelle entre planteurs et sucriers, au commerce international et à la bioéconomie).

L'étude a été confiée au cabinet Areté, avec IHS Markit (FoLicht), et sa publication a eu lieu le 31 janvier dernier¹.

2. Présentation générale de l'étude

L'étude en elle-même (250 pages, hors annexe) est très touffue. Elle ne fait que constater les éléments à disposition, sans chercher à innover ou à proposer un quelconque angle d'amélioration : seuls les outils qui sont déjà mis en place par les professionnels ou à disposition de la Commission sont analysés : quasiment aucun benchmark n'est effectué sur ce qui se fait dans d'autres pays sucriers ou dans d'autres filières. De même, les effets éventuels de l'éligibilité du sucre à l'intervention publique ne sont pas analysés.

Le ton général suit parfaitement la doxa de la Commission européenne, que ce soit sur le bien-fondé de la fin des quotas (« *la fin du système des quotas sucriers de l'UE, combinée à la suppression d'un prix minimum de la betterave sucrière fondé sur la législation, n'a eu que des effets indirects, en combinaison à d'autres facteurs (l'offre excédentaire de sucre au niveau mondial en particulier), sur la viabilité économique des principaux acteurs de la chaîne d'approvisionnement en sucre de l'UE* ») ou même sur la politique commerciale de l'Union (« *Les éléments de la politique commerciale de l'UE qui présentent un intérêt pour le secteur du sucre (régime général d'importation, régimes commerciaux préférentiels) se sont avérés n'avoir aucun effet sur la viabilité économique des producteurs de sucre de betterave et des betteraviers de l'UE, même si les futurs accords de libre-échange avec les pays tiers exportateurs de sucre sont perçus comme une menace majeure pour la viabilité économique par la plupart des parties prenantes du secteur* »).

¹ Etude complète disponible sur le lien : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/c8a80147-7f1f-11ec-8c40-01aa75ed71a1/language-en> ; résumé en français disponible sur le lien : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/26acf487-7f21-11ec-8c40-01aa75ed71a1> .

3. Une crise à l'effet très minimisée, estimée comme derrière nous

En préambule, si elle reconnaît que le secteur sucrier a connu une « forte baisse de rentabilité » avec la fin des quotas, il n'y a pas eu de « pertes massives et généralisées », bref, « son niveau global de résilience est satisfaisant ». D'autant que la crise est jugée derrière nous : « le marché de l'UE est en train de trouver un nouvel équilibre » et, les prix augmentant, « plusieurs grands producteurs du sucre de l'UE » ont « des résultats financiers plus satisfaisants pour la campagne de commercialisation 2020/2021 ».

En revanche, il est souligné que les risques liés à l'évolution des rendements sont considérés comme de « grande importance », notamment tout particulièrement en ce qui concerne la « mise en œuvre non homogène de l'interdiction des néonicotinoïdes ». A ce titre, les menaces liées à la stratégie « Farm to Fork » sont « perçues comme sérieuses par une grande majorité des acteurs », tout en précisant qu'elles sont néanmoins « peu claires en raison des détails de mise en œuvre encore indéterminés » ; elle n'y attarde pas.

Elle liste enfin les outils de gestion des risques existants en fonction de « ce qui fonctionne », et de ceux qui ne permettent pas encore de savoir s'ils fonctionnent, dits « attendre et voir ».

4. « Ce qui fonctionne »

Sont listés dans la catégorie des outils de gestion de risque qui fonctionnent :

- Les « pratiques agricoles et d'intrants spécifiques » - comprendre par-là l'accès à l'irrigation et aux PPP ;
- L' « assurance récolte » ;
- Les « dérogations temporaires pour l'utilisation de certains intrants » (NNI) ;
- Les « techniques de couvertures basées sur les contrats à terme et les options pour les producteurs de sucre, notamment les raffineurs » ;
- Les « aides d'Etat (y compris celles relevant de la clause de minimis) ».

Mais aussi, tout en soulignant que ces dispositifs ne sont pas conçus au départ comme des outils de gestion des risques :

- « Le soutien couplé facultatif » (aides couplées, présentes dans 11 Etats-membres), dispositif largement plébiscité dans l'étude ;
- Les « paiements directs découplés » ;
- Les « accords et contrats d'approvisionnement en betteraves » ;
- Le « système de suivi et de communication des prix » mis en place par la Commission, tout en précisant qu'il présente des lacunes qui devraient être levés lorsque la Commission publiera les résultats de prix sur les contrats à court-terme.

Enfin, les stratégies commerciales ayant des implications sur la gestion des risques sont listées et ne comprennent que la diversification des groupes (géographique ou par produit), l'innovation technique et la production d'éthanol.

5. « Attendre et voir »

Sont listés comme disponibles potentiellement efficaces, mais pas encore suffisamment déployés pour faire l'objet d'un jugement :

- Les « *fonds de mutualisation contre les parasites et maladies* »,
- L' « *instrument de stabilisation des revenus* », dont il est fait mention qu'il sera testé en France en 2022, est présenté comme « *théoriquement bien conçu* ». S'il n'a pas été mis en place jusqu'à présent, c'est, selon l'étude, pour une combinaison de raison (coût administratif, contribution financière, besoin de réassurance, besoin d'adhésion des Etats membres et des sucreries « *dont la contribution est difficile à obtenir* »),
- Les « *techniques de couverture basées sur les contrats à terme et les options* », qui se sont avérés « *généralement indisponible pour les producteurs de betteraves sucrières de l'UE* », tout en soulignant que « *cette solution s'est avérée efficace pour faire face à la volatilité des prix de la canne à sucre pour les producteurs, par exemple en Australie* ».

Sur ces trois volets, il est précisé qu'elles se sont « *avérées efficaces dans les pays tiers producteurs de sucre* », et qu' « *on peut raisonnablement s'attendre à ce que, une fois les inconvénients identifiés résolus, une adoption plus large dans l'UE permette de porter un jugement plus solide sur leur contribution réelle à l'amélioration de la résilience du secteur sucrier de l'UE* ».

Enfin, l'étude place dans cette catégorie les outils de l'OCM existant, justifiant cependant qu'ils n'ont pas été mis en place, notamment le stockage privé (surplus uniquement pendant la première campagne) ou l'article 222 (précisant que « *l'exclusion des activités de négociation collective ou de fixation des prix dans le cadre de la mesure de gestion de l'offre visée à l'article 222 est nécessaire pour garantir le respect des règles de concurrence en vigueur* »). Sur ces mesures, il est reconnu que « *l'absence d'un mécanisme de déclenchement prévisible est perçue par ces parties prenantes comme un obstacle sérieux à leur mise en œuvre* », et que « *leur déclenchement est à discrétion de la Commission* ». Elle souligne un point de vue divergent entre les parties prenantes et la Commission sur ces mesures et conclut : « *il existe des divergences de vues entre les parties prenantes du secteur et la Commission européenne sur l'utilité de ces instruments pour le secteur : une solution possible serait de poursuivre le dialogue entre les parties et d'identifier les outils et stratégies les plus appropriés pour assurer la stabilité du secteur du sucre sans entrer en conflit avec les principes généraux de la législation de l'UE, y compris les objectifs généraux et spécifiques de la PAC et son orientation vers le marché.* » Elle souligne bien que l'introduction de mécanismes de déclenchement pour les mesures de marché avait été demandé lors de la rénovation de l'OCM, mais que « *de tels mécanismes peuvent susciter des attentes et donc influencer le comportement des acteurs du marché : cela ne serait pas conforme à l'orientation de la PAC vers le marché.* »

6. Conclusion : recommandations formulées dans l'étude

En conclusion, l'étude recommande que les outils listés dans « *ce qui fonctionne* » doivent constituer « *le cœur de la boîte à outils pour faire face aux menaces les plus graves* ».

En ce qui concerne les solutions classées « *Attendre et voir* », elle reconnaît que « *des ajustements visant à remédier aux inconvénients mis en évidence dans leurs mécanismes de mise en œuvre peuvent être nécessaires* » mais estime nécessaire d'effectuer « *des enquêtes complémentaires devront être menées à l'avenir* » afin de « *parvenir à une évaluation solide de leur efficacité pratique* ».

Enfin, en ce qui concerne les mesures du règlement OCM, « *aucun élément concret ne suggère qu'ils pourraient souffrir de faiblesses spécifiques* » et « *d'éventuels ajustements futurs de ces instruments ne pourraient être envisagés sans un examen approprié du cadre juridique de la future PAC (en particulier du règlement OCM modifié) et de l'orientation de la PAC vers le marché.* »

Concernant spécifiquement :

- les stratégies de diversification et d'innovation des sucreries sont soulignées, mais « *la crise prolongée du marché du sucre de l'UE a laissé beaucoup d'entre elles avec des ressources financières limitées* », elle suggère donc « *le développement de formes de coopération (par exemple, des coentreprises) entre les entreprises sucrières, ou entre celles-ci et des entreprises opérant dans les secteurs cibles, comme alternative à la mise en œuvre de ces stratégies par le biais d'investissements directs et/ou des acquisitions.* »
- Enfin, « *Les contrats d'approvisionnement en betteraves sucrières devraient faire l'objet d'efforts particuliers, afin d'améliorer leur capacité à faire face à la volatilité accrue du marché et des rendements* », sans toutefois donner plus de détail que « *par un renforcement et une utilisation plus large des accords interprofessionnels* » pour « *faire de la gestion des risques une priorité absolue* »