



À contre-courant des politiques des principaux pays producteurs (Brésil, Chine, États-Unis, Inde, Russie, Thaïlande)

Une politique sucrière européenne à reconstruire



Juin 2019

Synthèse

Alors que le secteur sucrier européen traverse une crise consécutive à la suppression de ses outils de régulation, **cette étude rassemble les principaux éléments d'analyse économique pour engager une réflexion stratégique visant à reconstruire une nouvelle politique sucrière européenne.**

Troisième producteur mondial, l'Union européenne a développé sa production de sucre grâce à un régime de quotas et de prix minimums établis en 1968. Epargnée par la réforme de la PAC de 1992, la politique sucrière européenne a connu une importante modification en 2006 pour répondre aux attaques du Brésil qui avait saisi l'OMC pour non-respect des engagements de réduction de subventions à l'exportation.

La réforme de 2006 a constitué un changement complet de logique pour le secteur sucrier européen. Précédemment, les exportations étaient la variable d'ajustement pour stabiliser le marché intérieur et le volume des importations était sous contrôle. **A partir de cette date, les exportations sont plafonnées et la production sucrière devient ajustable pour tenir compte de flux d'importations moins contrôlés, le tout dans un contexte où le développement des biocarburants offre un nouveau débouché.**

La réforme de 2006 a rapidement atteint son principal objectif : **satisfaire le Brésil, premier producteur mondial, en arrêtant l'exportation par dumping afin de faire remonter les prix internationaux.** Pour le secteur sucrier européen, **ce repli stratégique de la production européenne a permis de concentrer la production dans les zones les plus productives tout en conservant les protections pour faire face à la volatilité des prix internationaux.**

En 2013, la décision de supprimer les quotas sucriers ne relève pas de pressions internationales mais a été prise dans un contexte d'euphorie collective liée à des prix élevés résultant en partie du repli de la production européenne. La croyance, malheureusement infondée, dans la capacité des outils privés de gestion crise – assurances et fonds mutuels – à compenser une plus grande exposition au niveau de prix des échanges internationaux aura également joué un rôle important dans cette décision.

La baisse des prix européens n'aura pas fait que des perdants : **les acteurs de l'agro-alimentaire – Coca-Cola en tête - peuvent maintenant avoir accès à une matière première indispensable à leur activité pour un prix inférieur à son coût de production, une de plus après les céréales, les produits laitiers, etc.**

La dérégulation du marché européen du sucre interroge d'autant plus que **l'examen des politiques sucrières chez les six autres principaux pays producteurs montre que le sucre y bénéficie de mesures très interventionnistes.** Il existe toujours des quotas aux Etats-Unis et en Thaïlande. La Chine, l'Inde et la Russie protègent également leur marché intérieur avec d'importants droits de douane. Dans l'ensemble des pays et en particulier au Brésil, le soutien aux biocarburants constitue, par ailleurs, une variable de régulation importante et de plus en plus utilisée.

Au final, **il apparaît que l'on ne peut pas parler de « cours mondial du sucre » vu que l'Union européenne est le seul grand pays producteur à être directement connecté avec le prix à l'export du Brésil.** La théorie du commerce international enseigne que le marché revient de lui-même au prix

d'équilibre qui égalise les coûts de production des producteurs les moins compétitifs mais nécessaire pour satisfaire l'ensemble de la demande. Il n'en est rien, et **comme pour d'autres productions, ce sont les excédents du pays le plus compétitif qui aimantent le prix international le plus souvent à son niveau de dumping.**

L'analyse de la volatilité des prix internationaux du sucre montre que la flexibilisation et la coordination des différentes politiques de biocarburants constituent des sujets majeurs. Tout se passe comme si avec un niveau de stock correspondant à 127 jours, soit près de 4 mois, le marché considérait que l'on était proche de la pénurie et, inversement, avec l'équivalent de 6 mois de consommation, le marché devenait déprimé et les prix au plus bas.

Le différentiel entre ces extrêmes n'est que de 2 mois de consommation, soit environ 32 millions de tonnes. **Ainsi si on retient la valeur pivot de 5 mois de consommation comme niveau de stock adéquat, il apparaît qu'avec un volant stabilisateur de 16 millions de tonnes, on serait en mesure de rééquilibrer les fondamentaux du marché international. Ce volant stabilisateur converti en éthanol ne représente que 0,34% de la consommation annuelle de pétrole.**

En l'état actuel, l'avenir de la filière sucrière européenne est des plus incertain. Si, à court terme, la diminution de la production permettra de baisser l'exposition aux échanges internationaux et d'espérer une hausse des cours, **une nouvelle politique communautaire n'en reste pas moins à reconstruire. L'Union européenne ne peut se détourner de ses responsabilités s'agissant de la sécurité de ses approvisionnements en sucre, de la stabilisation des échanges internationaux et du développement d'énergies renouvelables pour préparer l'après pétrole.**

En conclusion, il est urgent que l'Union européenne se saisisse d'une double priorité : rebâtir la politique sucrière européenne tout en participant à la stabilisation des échanges internationaux où elle occupe une position déterminante.