

Les exportations de sucre des pays ACP vers l'UE et l'avenir du co-raffinage de sucre de canne brut par les raffineurs de betterave européens

Table des matières

Résumé	1
La montée en puissance du co-raffinage	1
Impact sur les structures des exportations de sucre ACP vers l'UE	3
Développement de la production de sucre européenne à partir de la betterave	3
L'essor de l'isoglucose et des édulcorants alternatifs	4
Baisse de la consommation de sucre prévue dans l'UE	4
Des effets sensibles sur les prix	5
Impact sur la demande à l'importation	6
Enjeux et implications	7
Notes et sources	9

Résumé

Dans le cadre des réformes partielles du régime sucrier de l'UE, les plafonds contingentaires continuellement imposés à la production de sucre à partir de la betterave ont incité les sucreries betteravières de l'UE à investir dans le co-raffinage¹ de sucre de canne brut. Cela a intensifié la concurrence pour les importations de sucre de canne brut en franchise de droits, conduisant à une sous-utilisation de la capacité de raffinage des raffineurs de sucre de canne brut traditionnels et à un défi commercial permanent. Compte tenu de l'abolition imminente des quotas de production de sucre et d'isoglucose, de l'utilisation croissante d'édulcorants autres que le sucre et des préoccupations de santé de plus en plus vives concernant les sucres « cachés », ce rapport spécial entend examiner les perspectives futures pour les exportations de sucre brut des pays ACP vers l'UE dans le nouveau contexte qui prévaudra après octobre 2017.

La montée en puissance du co-raffinage

Depuis la mise en œuvre des réformes du secteur sucrier de l'UE, des changements majeurs sont intervenus dans ce secteur. Certains raffineurs européens de betterave sucrière ont investi dans le co-raffinage de sucre de canne brut : une capacité de raffinage supplémentaire estimée à « 1,85

million de tonnes de raffinage de canne » avait été installée par « l'industrie betteravière » en juin 2012, doublant quasiment la capacité des raffineurs de betterave à co-raffiner le sucre de canne brut². En effet, une évaluation de 2011 financée par la Commission européenne (CE) a estimé que « la capacité de raffinage globale dans l'UE-27 sera d'environ 4,7 millions de tonnes/an en 2013 »³. Cela a considérablement augmenté le nombre d'acheteurs européens potentiels de sucre brut ACP.

En vertu des dispositions contingentaires du protocole sucre, les exportateurs de sucre des pays ACP approvisionnaient sept raffineries de sucre de canne dans quatre États membres de l'UE. Les besoins d'approvisionnement maximums (BAM) de ces sept raffineries ont été initialement fixés à 1 779 000 tonnes. Ces besoins étaient au départ couverts par le protocole sucre ACP, la production exportable des territoires français d'outre-mer, le quota indien de 10 000 tonnes, le quota finlandais de 85 463 tonnes et les exportations de sucre préférentielles ACP. Toutefois, avec le déploiement des réformes du secteur sucrier de l'UE, l'éventail de clients auxquels les exportateurs ACP pouvaient vendre leur sucre s'est considérablement élargi. Lors de la campagne 2011/12, les exportateurs de sucre ACP fournissent du sucre à 19 États membres de l'UE, aussi bien à des raffineurs traditionnels qu'à des co-raffineurs de betterave.

Les co-raffineurs, parce qu'ils sont en mesure de couvrir leurs dépenses d'équipement à partir de leurs opérations de raffinage de la betterave, peuvent se permettre de raffiner du sucre de canne brut à un coût marginal⁴. Cela a placé les co-raffineurs dans une position extrêmement compétitive pour l'achat de sucre brut ACP, ceux-ci offrant régulièrement des prix plus élevés pour le sucre brut ACP que ce que les raffineurs de sucre de canne traditionnels à temps plein proposent. On a ainsi vu apparaître des déficits d'approvisionnement chez les raffineurs traditionnels de sucre de canne brut et une sérieuse sous-utilisation de leur capacité².

D'après la soumission de Tate & Lyle Sugars (TLS) à l'audition de la Chambre des Lords britannique sur le régime sucrier de l'UE en juillet 2012, TLS prévoyait de raffiner seulement 600 000 tonnes de sucre, soit une utilisation de 54,5 % de la capacité. Entre 2010/11 et 2011/12, les livraisons de sucre de canne brut ACP vers le Royaume-Uni ont chuté de près de 20 %, passant de 511 620 tonnes à 410 907 tonnes, et celles des pays moins avancés non ACP ont quant à elles reculé de 12,4 %.

La raffinerie portugaise de sucre de canne RAR Açúcar a elle aussi continué à être affectée par les « difficultés d'approvisionnement en matières premières et la forte volatilité des prix d'achat ». Malgré une capacité installée de raffinage de sucre de canne brut de 250 000 tonnes, en 2011/12, seules 149 424 tonnes de sucre de canne brut ACP ont été importées vers le Portugal (pour approvisionner l'usine RAR et la raffinerie de Tate and Lyle, d'une capacité de 150 000 tonnes), contre 309 338 tonnes en 2009/10, soit une baisse de près de 52 %.

Bien que les raffineries traditionnelles de canne à sucre concernées se soient restructurées pour maintenir leur compétitivité dans le contexte d'une sous-utilisation substantielle de la capacité, il est évident que, à long terme, obtenir un accès au sucre aux prix du marché sera essentiel à la survie des raffineurs traditionnels de sucre de canne. La campagne vigoureuse « Save our Sugar: Support a Fair Deal for Cane Refiners » (Sauvez notre sucre : soutenez un accord équitable pour les raffineurs de canne), conduite par Tate & Lyle Sugars, est symptomatique des pressions auxquelles sont soumis les raffineurs traditionnels de sucre de canne⁵.

En juillet 2012, le ministre britannique de l'agriculture s'est dit inquiet des implications pour les fournisseurs de sucre ACP/PMA qui, selon lui, « seraient durement touchés par une fermeture éventuelle de Tate & Lyle ».

Toutefois, des investissements sont également intervenus dans de nouvelles raffineries de sucre de canne brut, par exemple dans les installations de Guadalete d'Azucarera Ebro, qui ont été rachetées par AB Sugar (la division sucrière d'Associated British Foods - ABF) en avril 2008. Dans

le cadre de cet accord, Illovo s'engage à approvisionner en sucre de canne brut la raffinerie de Guadalete (capacité de 300 000 tonnes). Selon le rapport annuel d'ABF pour 2013, quelque 242 000 tonnes de sucre de canne brut ont été raffinées à Guadalete, ce qui représente une utilisation de 81 % de la capacité.

Entre 2009/10 et 2011/12, les importations espagnoles de sucre ACP sont passées de 94 493 tonnes à 194 883 tonnes, desservant en partie la raffinerie de sucre de canne brut de Guadalete et en partie les co-raffineurs de betterave sucrière d'AB Sugar dans le nord de l'Espagne.

Dans l'ensemble, vu les cours mondiaux élevés, le régime sucrier réformé de l'UE a permis d'engranger régulièrement des revenus conséquents tirés de la vente de sucre sur le marché européen, malgré les réductions des prix de référence du sucre et l'abolition des garanties de prix pour les exportateurs de sucre ACP, et ce grâce à l'intensification de la concurrence sur le marché de l'UE pour le sucre préférentiel, conjuguée au maintien de la protection tarifaire contre les fournisseurs non privilégiés.

Impact sur les structures des exportations de sucre ACP vers l'UE

Certains exportateurs ACP (principalement en Afrique australe) ont par conséquent abandonné l'approvisionnement des raffineurs traditionnels de sucre de canne brut, et ont établi de nouvelles relations d'approvisionnement avec les co-raffineurs. Cela a incité des pays tels que le Swaziland (qui a considérablement développé ses exportations de sucre vers l'UE après la réforme en passant de 152 000 tonnes en 2005 à 361 685 tonnes pour la campagne 2011/12) à fournir du sucre à pas moins de neuf États membres de l'UE. De la même manière, le Malawi (qui disposait d'un quota de seulement 20 000 tonnes et qui en 2011/12 exportait cinq fois ce volume) approvisionne en sucre 12 États membres de l'UE.

En revanche, d'autres exportateurs ACP ont préservé leurs relations d'approvisionnement traditionnelles. Jusqu'en 2011/12, Fidji, par exemple, conservait des relations commerciales exclusives avec des raffineurs traditionnels au Royaume-Uni. Des exportateurs caribéens tels que le Belize et le Guyana entretenaient également des relations d'approvisionnement traditionnelles avec le Royaume-Uni et le Portugal, la Jamaïque commençant seulement à entamer son processus de diversification de la base de sa clientèle européenne au cours de la campagne 2011/12.

Développement de la production de sucre européenne à partir de la betterave

À plus long terme, l'abolition des quotas de production de sucre en 2017 permettra aux transformateurs de betterave sucrière de l'UE d'augmenter l'utilisation de leur propre production de betterave pour approvisionner le marché de l'UE en sucre. Ceci devrait exercer une pression supplémentaire sur la position commerciale des raffineurs traditionnels de sucre de canne brut, en l'absence d'un élargissement de leur accès au sucre aux prix du marché mondial.

Les projections les plus récentes de la CE de décembre 2013 suggèrent que la production de betterave sucrière de l'UE augmentera de 5,1 % d'ici 2023 par rapport à la dernière année où les quotas de production seront toujours en vigueur, tandis que la production de sucre de l'UE à partir de la betterave devrait augmenter de 11 % (voir tableau I).

Tableau I : Prévisions de tendances de la production de betterave sucrière et de la production de sucre à partir de la betterave dans l'UE (en millions de tonnes)

	2011	...	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Production de betterave sucrière	127,4		111,3	113,5	115,0	115,7	116,7	117,6	118,5	119,3
Production de sucre	18,0		15,4	16,1	16,4	16,5	16,7	16,8	17,0	17,1

Source : CE, « Prospects for EU agricultural markets and income in the EU 2013-2023 », décembre 2013⁶.

L'essor de l'isoglucose et des édulcorants alternatifs

L'abolition des quotas de production d'isoglucose pourrait également entraîner un développement majeur de l'utilisation de l'isoglucose dans le marché européen des édulcorants, provoquant une contraction de la demande globale de l'UE pour du sucre⁷. Les dernières projections de la CE de décembre 2013 suggèrent une multiplication par trois de la production européenne d'isoglucose et une multiplication quasiment par quatre de la consommation d'isoglucose dans l'UE. Les projections révèlent que la part de l'isoglucose sur le marché européen des édulcorants est en train d'augmenter, pour passer de 3,5 % à 11,5 % (voir tableau II).

Tableau II : Prévisions de tendances pour l'utilisation de l'isoglucose dans l'UE après l'abolition des quotas de production (en millions de tonnes)

	2011	...	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Production d'isoglucose	0,7		0,7	1,1	1,3	1,5	1,7	1,9	2,1	2,4
Consommation d'isoglucose	0,7		0,6	1,0	1,2	1,4	1,6	1,8	2,0	2,2
Part de marché des édulcorants (%)	3,6		3,5	5,2	6,2	7,3	8,3	9,4	10,5	11,5

Source : CE, « Prospects for EU agricultural markets and income in the EU 2013-2023 », décembre 2013⁶.

Baisse de la consommation de sucre prévue dans l'UE

Le développement de la production de sucre à partir de la betterave et l'intensification de la concurrence de l'isoglucose, ainsi que des édulcorants alternatifs tels que la stévia (pouvant remplacer jusqu'à la moitié de la quantité de sucre utilisée dans l'industrie mondiale des boissons gazeuses, d'après les estimations de l'industrie⁸), doivent être envisagés dans le contexte d'un déclin de la consommation de sucre dans l'UE (voir tableau III).

Tableau III : Prévisions relatives à la consommation de sucre dans l'UE (en millions de tonnes)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Consommation de sucre 2010-2016	19,1	18,2	18,3	17,7	17,8	17,8	17,4
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Consommation de sucre 2017-2023	17,4	17,5	17,5	17,4	17,3	17,2	17,1

Source : CE, « Prospects for EU agricultural markets and income in the EU 2013-2023 », décembre 2013⁶.

Des effets sensibles sur les prix

En se basant sur ces développements, la CE a prévu une chute supplémentaire des prix sucriers de l'UE, avec un recul de 29 % des prix moyens entre 2016 et 2023, portant les prix en 2023 à 58,5 % seulement du prix moyen en vigueur en 2011. Ceci devrait réduire l'écart entre les prix du marché de l'UE et du marché mondial, puisque la prime sur les prix sur le marché sucrier de l'UE chute de plus de 60 % à environ 10 %, les prix sucriers de l'UE occultant les mouvements des cours sucriers mondiaux. À l'horizon 2023, le prix du sucre sur le marché de l'UE devrait être supérieur de seulement 0,25 % au prix de soutien « filet de sécurité » de 404 € la tonne.

Toutefois, cette analyse de prix est basée sur les prix moyens, qui reflètent mal les prix proposés au sucre ACP. Actuellement, il existe des variations considérables dans les prix contractuels négociés entre les fournisseurs ACP et les négociants et raffineurs de l'UE (voir tableau IV). Cela dépend en partie de la nature des accords contractuels (contrats d'approvisionnement à long terme ou ventes au comptant), des conditions du marché sucrier mondial, du marché sucrier européen particulier desservi et de la voie de commercialisation choisie par l'exportateur ACP (raffineur traditionnel, co-raffineur de betterave, ventes directes ou sociétés de négoce). Si l'avenir réserve encore bel et bien des primes sur les prix sur le marché de l'UE, la capacité des exportateurs ACP à réaliser ces primes sur les prix dépendra des types des relations commerciales établies.

Tableau IV : Evolution de la valeur des préférences du secteur sucrier de l'UE

	2011	...	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prix du sucre de l'UE (€/t)	691		572	408	416	420	416	413	409	405
Prix du sucre sur le marché mondial (€/t)	440		354	356	377	380	377	375	371	367
Prix de l'UE en pourcentage du prix mondial (%)	157,0		161,6	114,6	110,3	110,5	110,3	110,1	110,2	110,3

Source : CE, « Prospects for EU agricultural markets and income in the EU 2013-2023 », décembre 2013⁶.

À plusieurs égards, Maurice a été le premier pays ACP à se lancer dans le développement de nouveaux partenariats d'entreprise pour faciliter un repositionnement de marché dans l'UE. Par le biais d'un partenariat avec l'entreprise allemande Südzucker, Maurice a maintenant complètement abandonné l'exportation de sucre brut vers l'UE et exporte désormais exclusivement du sucre raffiné et prêt à la consommation. Cette décision a été dictée par la reconnaissance du fait que les prix du sucre raffiné seraient moins vulnérables à la volatilité des prix et aux baisses de prix que les prix du sucre brut.

Les projections faisant état d'une baisse des cours sucriers européens incitent les sucreries européennes à diversifier leurs sources de revenus à partir de la production de betterave sucrière. Parmi celles-ci, figurent :

- le sucre ;
- les aliments pour animaux ;
- l'éthanol ;
- le biogaz ;
- les bioplastiques.

Les revenus générés par cette gamme diversifiée de produits permettent aux entreprises concernées de s'ajuster plus efficacement aux conditions de marché changeantes.

Par exemple, Suiker Unie, la coopérative néerlandaise détenue par les agriculteurs, est d'avis qu'en maximisant la valeur extraite des matières premières et des résidus il est possible d'« aider l'industrie agricole à rester viable ». Ainsi, la maximisation des revenus issus des divers flux de produits vise à garantir la viabilité financière non seulement des broyeurs de sucre et des raffineurs, mais aussi des agriculteurs.

Ces développements dans l'UE soulignent l'importance de garantir la réalisation de tous les revenus potentiels de la production de canne à sucre dans les pays ACP. Il convient dès lors de développer les revenus obtenus de :

- la vente de sucre et des mélasses ;
- la production d'éthanol et d'alcool ;
- la cogénération d'électricité ;
- la production d'aliments pour animaux ;
- la production de produits chimiques et de plastiques à base de sucre.

L'ouverture de l'accès des agriculteurs à ces nouvelles sources de revenus est un aspect important mais qui a reçu à ce jour peu d'attention politique.

Impact sur la demande à l'importation

Globalement, la CE prévoit que ces développements réduiront la demande d'importations de l'UE ainsi que l'attrait du marché de l'UE pour les exportateurs de sucre, aussi bien dans les pays ACP qu'en dehors de ceux-ci. Dans ce contexte, un déclin des importations totales de sucre de l'UE en provenance de toutes les sources (aussi bien des fournisseurs ACP/PMA que non ACP/PMA) est prévu, passant d'une moyenne de 3,63 millions de tonnes par an entre 2009 et 2011 à 2 millions de

tonnes par an à l'horizon 2021-2023. En 2023, les prévisions relatives aux importations de sucre annoncent des volumes équivalents à moins de la moitié des volumes de 2010 et 2012 (voir tableau V).

Tableau V : Prévisions relatives aux importations de sucre de l'UE (en million de tonnes)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Importations de sucre 2010-2016	3,9	3,6	3,9	3,7	3,3	3,7	3,6
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Importations de sucre 2017-2023	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9

Source : CE, « Prospects for EU agricultural markets and income in the EU 2013-2023 », décembre 2013⁶.

Par ailleurs, la demande de sucre sur le marché de l'UE devrait également être affectée par l'émergence d'une série d'édulcorants alternatifs tels que ceux susmentionnés, qui sont susceptibles de cibler des composantes particulières de l'industrie de la transformation alimentaire.

Enjeux et implications

En cas de contraction de la demande de sucre sur le marché européen, pendant que les producteurs d'isoglucose et d'édulcorants alternatifs augmenteront leur part sur le marché sucrier de l'UE, et si les producteurs de betterave européens compétitifs disposant d'une capacité de co-raffinage installée parviennent à développer la transformation de leur propre production de betterave, une question se pose :

■ quel impact cela aura-t-il sur la demande de ces co-raffineurs pour du sucre de canne brut importé ?

Il s'agit là d'une question qui doit être examinée à la lumière des structures de l'agriculture mixte pratiquée dans les zones de production de betterave compétitives et des prix relatifs des cultures arables en toute saison, étant donné le caractère annuel des plantations de betterave dans l'UE. Elle doit également être évaluée en regard des voies de commercialisation utilisées par les divers co-raffineurs de betterave et de l'importance relative des ventes de sucre pour la consommation directe et des différents types d'acheteurs de sucre industriels dans les stratégies de commercialisation des co-raffineurs. Cette question sera également influencée par la stratégie adoptée par les co-raffineurs pour diversifier la gamme de produits fabriqués à partir du stock de betterave sucrière.

Étant donné que les volumes d'importation de sucre de l'UE après la réforme ne devraient pas dépasser 45 % de ceux de la période 2009-2011 selon les prévisions, et que les importations de sucre provenant de pays non ACP (sur la base des exportations en 2011/12) sont plus que suffisantes pour satisfaire les besoins d'importation de sucre de l'UE après 2021, les développements actuels et futurs posent de véritables défis aux exportateurs de sucre ACP.

Sucre commerce équitable : les possibilités de repositionnement de marché

Bien que des opportunités puissent se présenter pour toute une série de sucres de canne spéciaux, le sucre certifié commerce équitable est celui qui offre le plus grand potentiel de croissance, puisqu'il n'entre pas en concurrence avec la production de sucre basée sur la propre production de betterave des co-raffineurs ou avec la production d'isoglucose en pleine croissance.

L'approvisionnement en sucre certifié commerce équitable provenant de sources ACP dépasse actuellement la demande, mais les possibilités d'expansion de la demande industrielle pour du sucre certifié commerce équitable sont jugées considérables. Il semblerait donc judicieux de créer des entreprises conjointes entre les fournisseurs de sucre commerce équitable ACP et les co-raffineurs européens de sucre de canne brut, puisque cela permettrait d'élargir la gamme de produits proposés par l'entreprise européenne, dans un domaine moins exposé à la concurrence des édulcorants alternatifs et n'entrant pas directement en concurrence avec la propre production de sucre des entreprises. Ces entreprises conjointes offriraient une solution avantageuse à long terme aux deux parties.

Notes et sources

1. Le co-raffinage est le terme utilisé pour la production de sucre par les raffineurs de betterave sucrière à partir de la betterave sucrière et de la canne à sucre.

2. CTA, Agritrade, « L'avenir des quotas de production sucriers de l'UE », 23 septembre 2012
<http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Commodities/Sugar/The-future-of-EU-sugar-production-quotas>

3. Commission européenne (CE), « Evaluation of Common Agricultural Policy measures applied to the sugar sector », décembre 2011
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/fulltext_en.pdf

4. CTA, Agritrade, « Les co-raffineurs de l'UE bénéficient d'avantages en termes de coûts », 28 mai 2012
<http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Commodities/Sugar/EU-co-refiners-enjoy-cost-advantages>

5. Voir le site web de la campagne « Save Our Sugar » à l'adresse <http://saveoursugar.eu/#>

6. CE, « Prospects for EU agricultural markets and income in the EU 2013-2023 », décembre 2013, tableaux 6.15 et 6.16
http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/2013/tables_en.pdf

7. CTA, Agritrade, « Quelles sont les perspectives d'utilisation de l'isoglucose dans l'UE après l'abolition des quotas de production ? », 9 décembre 2013
<http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Commodities/Sugar/What-scope-for-increased-isoglucose-use-in-the-EU-after-production-quota-abolition>

8. CTA, Agritrade, « Les développements relatifs à l'offre et la demande de l'UE sont susceptibles de poser des défis pour les exportateurs ACP », 13 janvier 2014
<http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Commodities/Sugar/Both-EU-sugar-supply-and-demand-developments-likely-to-pose-challenges-for-ACP-exporters>



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tél: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int