

Analyse des filières agro-alimentaires : la filière Betterave-Sucre

Gilles Billen^{1*}, Josette Garnier¹, Alexandre Pomet¹

¹ SU CNRS EPHE, Metis UMR 7619, 4 Place Jussieu, 75005 Paris France

* gilles.billen@upmc.fr

Résumé

La culture de la betterave sucrière et la production de sucre sont des activités importantes du tissu agroindustriel du bassin de la Seine. Ce secteur a connu récemment un profond bouleversement dans son pilotage, avec l'abandon en 2017 du régime des quotas de production qui garantissait la stabilité de la rémunération des cultivateurs et l'adéquation de la production européenne aux besoins de la consommation intérieure. Nous faisons ici le point sur la structure de la filière de production-transformation-consommation du sucre en France.

Points clefs

- ✓ *L'essentiel de la production française de betterave sucrière et de sucre est concentrée dans le bassin de la Seine et le Nord-Pas-de-Calais.*
- ✓ *L'abandon du système des quotas met le secteur dans une grande difficulté économique face à une surproduction de sucre de canne au niveau mondial.*
- ✓ *La naissance d'une filière biologique ouvre peut-être la voie à un mouvement de réaction à l'extrême concentration économique du secteur.*

Abstract

Sugar beet cropping and sugar production are important activities in the agro-industrial landscape of the Seine basin. This sector has recently experienced a profound upheaval in its management, with the abandonment in 2017 of the production quota system which guaranteed the stability of the remuneration of farmers and the adequacy of European production to the needs of domestic consumption. Here we take stock of the structure of the sugar production-transformation-consumption chain in France.

Key points

- ✓ Most of the French production of sugar beet and sugar is concentrated in the Seine basin and Nord-Pas-de-Calais
- ✓ The abandonment of the quota system puts the sector in great economic difficulty in the face of overproduction of cane sugar worldwide.
- ✓ The birth of an organic sector may pave the way for a reactionary movement to the extreme economic concentration of the sector.

Introduction

Les filières industrielles de transformation constituent un maillon essentiel des systèmes agro-alimentaires. Leur importance comme débouché souvent monopolistique des productions agricoles en font un aspect essentiel de toute transformation de l'agriculture. Leur poids économique et la lourdeur des infrastructures sur lesquelles elles reposent peuvent contribuer largement au verrouillage socio-technique de l'ensemble du système. A contrario, un changement décidé par un acteur majeur d'une filière peut être un puissant moteur de changement de tout le système agricole.

L'objectif de cette action de la phase 8 du PIREN-Seine est d'étudier selon cet éclairage quelques-unes des principales filières agro-alimentaires d'importance pour l'agriculture du bassin de la Seine, de retracer leur trajectoire historique et d'étudier les tendances de leur évolution future.

Nous présentons ici les premiers travaux qui ont été réalisés au cours de l'année 2020 relativement à la filière Betterave-Sucre/Ethanol. Cette filière est assez emblématique de l'agriculture du Nord de la France. Le bassin de la Seine et le Nord-Pas-de-Calais rassemblent en effet l'essentiel de la production betteravière française, et la plus grande partie de leur transformation dans les sucreries et distilleries y trouve place. L'ensemble de la filière est organisée selon un système extrêmement monopolistique piloté de façon très interventionniste, et sur lequel les décisions de politique agricole et les enjeux du commerce mondial pèsent énormément. Ce sont ces caractéristiques, en plus de l'actualité brûlante du sujet (Courleux et Gaudoin, 2019, qui ont dicté notre choix de commencer l'étude des filières agro-alimentaires par celle de la betterave.

1. Description d'ensemble de la filière Betterave-Sucre-Ethanol en France

Une vision générale des flux de matière liés à la filière Betterave/Sucre française est présentée à la figure 1. Les chiffres, approximatifs, sont issus de la compilation de plusieurs sources (Lhermitte et Berlizot, 2015 ; Franceagrimer, Agreste) et sont représentatifs d'une moyenne des cinq dernières années (2016-2019).

La culture de la betterave occupe environ 400 000 ha, concentrés dans le Nord de la France. Les 25 usines de sucrerie et raffineries, qui traitent les 37 millions de tonnes de betteraves récoltées, produisent 4,9 millions de tonnes (4900 milliers de tonnes ou 4900 kt) de sucre par an. 40% de cette production est destinée à l'exportation, principalement au sein de l'Union Européenne (UE). La consommation directe de sucre cristallisé par la population représente environ 300 ktonnes par an, à quoi s'ajoutent 200 ktonnes de sucre de canne issu des raffineries d'Outre-Mer. La plus grande partie de la production (1600 ktonnes) rejoint, le plus souvent sous forme de sirop concentré, l'industrie alimentaire (confiserie, pâtisserie, sodas, produits laitiers...). Au total, la consommation finale alimentaire s'élève à quelque 2100 ktonnes de sucre par an. Le reste de la production, 900 ktonnes par an, est distillé, soit pour produire des alcools classiques, alimentaires ou pharmaceutiques, soit de l'éthanol à destination des agro-carburants.

Filière Betterave/Sucre 2016-2019

Flux en ktonnes sucre/an

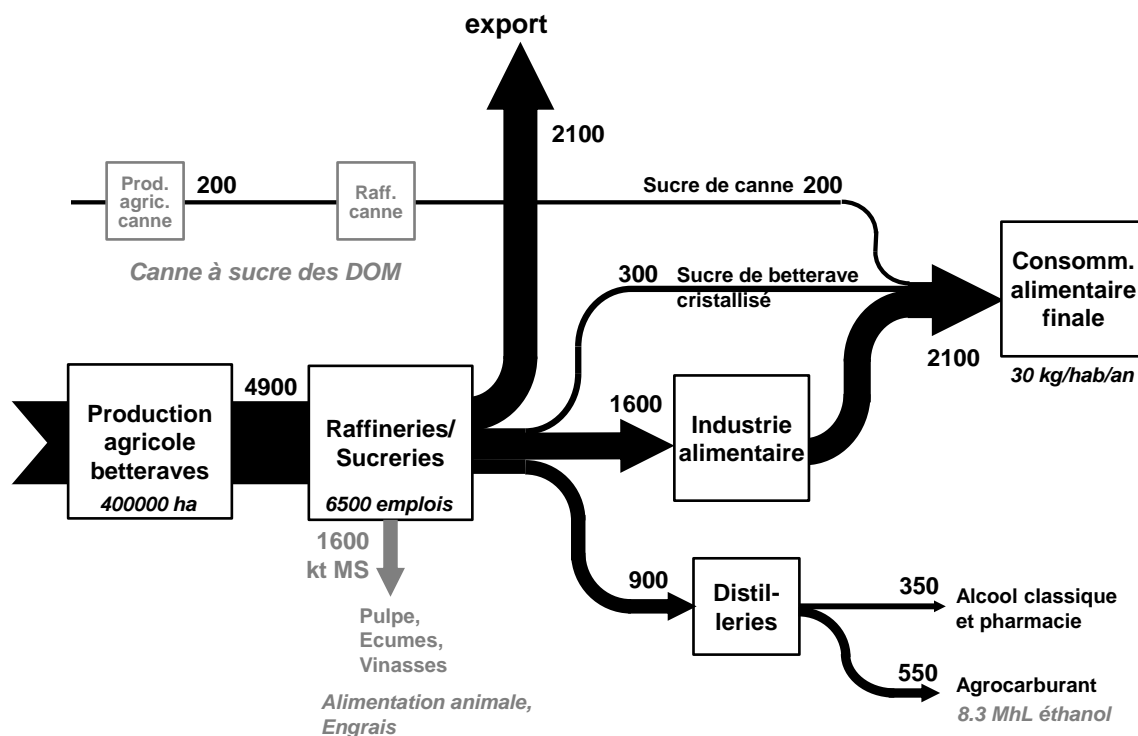


Figure 1. Schéma d'ensemble de la filière Betterave sucre en France

2. La culture de la betterave

2.1. Agronomie

La culture de la betterave sucrière intéresse principalement les départements du nord de la Loire (Fig. 2a). Elle est particulièrement développée dans le Nord, la Somme, l'Oise et la Marne, sur sol profond.

La betterave s'insère bien dans les rotations car son système racinaire lui permet de valoriser les nutriments en profondeur. Elle est relativement peu exigeante en azote. Elle est en revanche sensible à une maladie virale, la jaunisse, transmise par des pucerons. Le risque est particulièrement élevé en cas de printemps chaud, comme en cette année 2020. L'enrobage des graines avec des néonicotinoïdes constituait la protection traditionnelle en agriculture conventionnelle (Solé, 2020). Cette classe d'insecticides, très préjudiciables aux pollinisateurs, a été interdite en septembre 2018. Toutefois, l'invasion de pucerons de la saison 2020 a conduit le Parlement à voter en octobre 2020 une dérogation à cette interdiction pour l'enrobage des graines de betterave pour les trois prochaines saisons, malgré l'opposition de nombreux députés, y compris dans la majorité, et des protestations massives des mouvements de défenses de l'environnement (LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, revue pour l'interdiction des nicotinoïdes au 1^{er} septembre 2018).

Pour des raisons liées à la structure de la filière (voir plus loin), il y a peu de producteurs de betterave en agriculture biologique. Ceux qui existent ont constaté les mêmes pertes de rendement (de l'ordre de 30 à 40%) que les agriculteurs conventionnels, en raison de la jaunisse virale de 2020. Toutefois, l'observation montre que les zones situées à proximité immédiates des haies ont été épargnées par la maladie (E. Gobard, comm. pers.). Il semble donc que les auxiliaires qui contrôlent les populations de pucerons soient efficaces pour prémunir les betteraves du danger de la jaunisse.

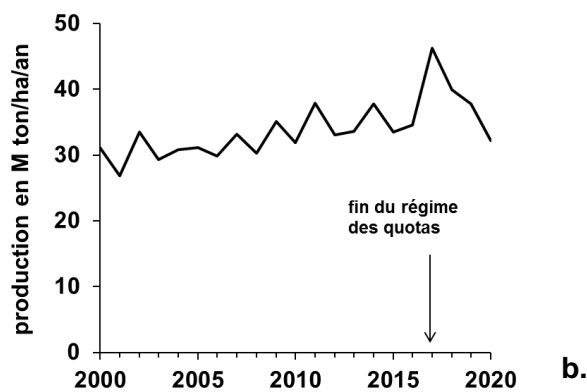
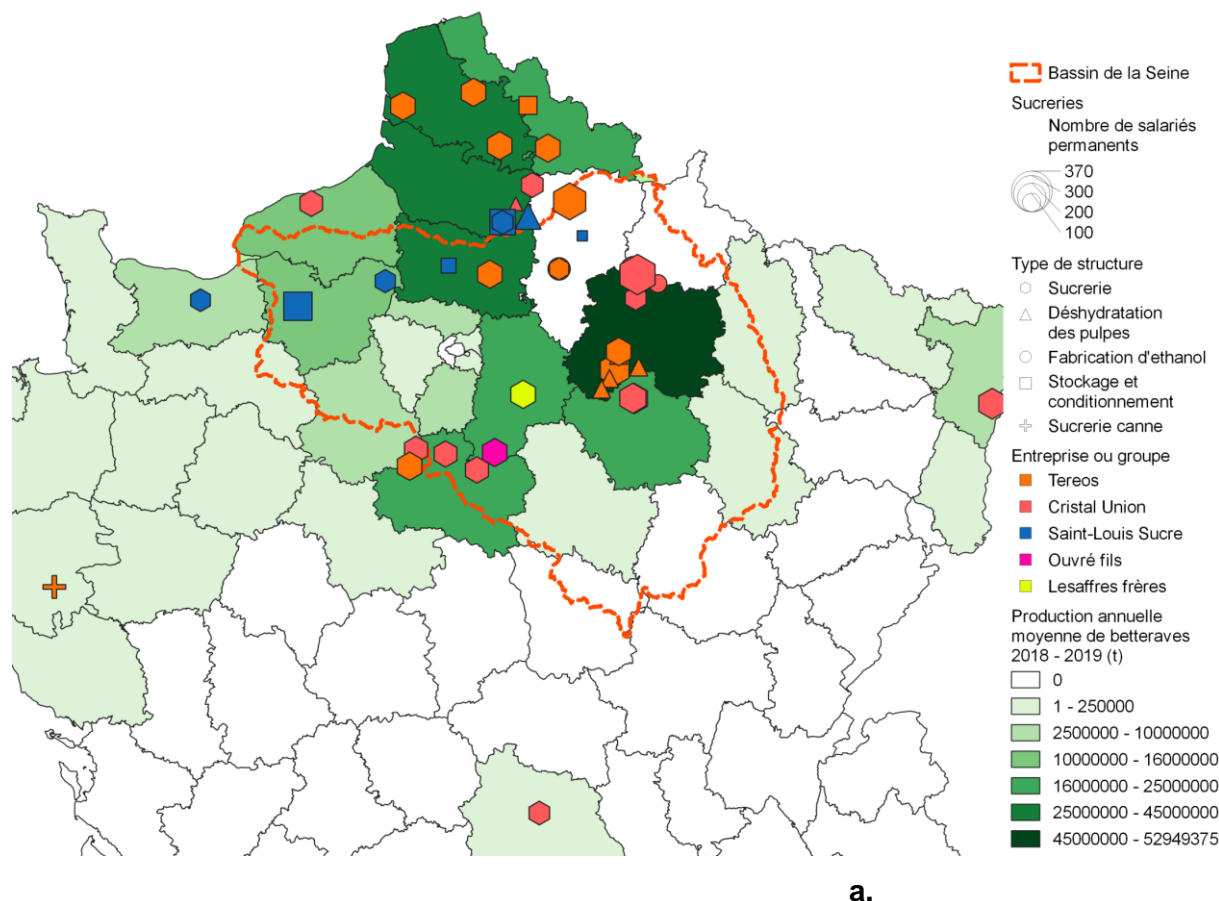


Figure 2. Distribution géographique de la production betteravière et des usines de transformations dans le Nord de la France en 2018-2019.

2.2. Organisation économique

La plupart des quelques 26 000 cultivateurs de betteraves sont regroupés dans la très puissante Confédération Générale des Planteurs de Betterave (une association spécialisée de la [FNSEA](http://www.fnsea.fr), affiliée à des instances internationale, <http://www.cgb-france.fr>).

Depuis 1968, la production betteravière dans l'UE était étroitement encadrée par un régime de quotas garantissant l'adéquation de la production aux besoins européens, et un prix minimum aux producteurs détenteurs de quotas. Ce système assurait la rentabilité de la culture, malgré les fluctuations du cours du sucre sur le marché mondial. Ce système ne concernait cependant que le sucre à usage alimentaire et ne s'appliquait pas aux usages non alimentaires du sucre, ni aux exportations hors UE dans la limite d'un plafond de 1,35 Mtonnes/an, pour lesquels des productions excédentaires hors quota pouvaient être tolérées.

Depuis octobre 2017, en raison des pressions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour ouvrir le marché européen aux importations de sucre, le régime des quotas a pris fin, et la production de sucre est désormais entièrement libéralisée. L'objectif est de permettre des augmentations de production et la conquête de nouveaux marchés à l'export. Mais cette ouverture s'accompagne évidemment de l'arrêt des prix garantis et de leur alignement aux cours du marché mondial. Or, en raison de la politique agricole volontariste du Brésil et de l'Inde, le prix du sucre à la bourse de Londres, qui atteignait près de 750\$/tonne au début des années 2010, est tombé à 600\$/tonne en 2017 et à 350 \$/tonne en 2019 (Courleux et Gaudoin, 2019). Dans ce contexte de surproduction mondiale, il apparaît donc que la crise de la culture de la betterave en France est davantage structurelle que conjoncturelle, l'invasion des pucerons ne faisant que s'ajouter au manque de protection économique d'un secteur ayant subi les effets négatifs de la mondialisation.

3. La transformation du sucre

La perspective de libéralisation du secteur du sucre a entraîné depuis les années 2010 de profonds remaniements dans la structure industrielle de la filière du sucre, avec de nombreux rachats de petites unités de production et de nombreuses fermetures de sites. Quatre fermetures de sucreries sont encore prévues en 2020 (Ouest-France du 23/01/2020), dans un contexte économique de surproduction mondiale.

Aujourd'hui, seuls cinq groupes, dont trois grands, se partagent les 25 usines de sucrerie, raffineries et distilleries (Fig. 2).

Téréos (tereos.com/fr), à l'origine une structure coopérative qui a absorbé Béghin-Say en 2002, emploie 25 000 salariés en France. L'entreprise est active dans le secteur du sucre, de la pomme de terre et de l'alimentation animale, notamment la déshydratation de la luzerne. Deuxième groupe sucrier mondial, elle détient de nombreux actifs dans le secteur du sucre de canne au Brésil, en Indonésie, en Afrique et en Chine.

Cristal Union (www.cristal-union.fr) est également à l'origine une structure coopérative.

Saint Louis Sucre, une firme loin derrière les deux autres entreprises, a été rachetée en 2001 par le géant allemand Südzucker.

Les trois entreprises sont actives à tous les niveaux de la filière, tant en ce qui concerne le sucre alimentaire, que la distillation et les bio-carburants.

La fermentation et la distillation du sucre issu de la betterave concerne aujourd'hui 23% du total de la production d'éthanol à destination des agricarburants, le reste étant produit à partir de céréales (blé ou maïs). L'éthanol est incorporé, à raison de 5 et 10%, respectivement dans les carburants SP95-E5 et SP95-E10, utilisables par la plupart de moteurs à essence. Le carburant E85 dosant 65-85% d'éthanol n'est utilisable que par les véhicules Flex-Fuel. L'incorporation totale de agricarburants conventionnels (c'est-à-dire issus de produits agricoles utilisables dans l'alimentation humaine) est aujourd'hui plafonnée à 7% de l'énergie contenue dans les carburants, en raison du mauvais bilan de gaz à effet de serre de la substitution des combustibles fossiles par les agricarburants (Ministère de l'Ecologie, 2020).

Bien que par nature plus diversifié, le secteur de l'industrie alimentaire, qui représente le plus grand débouché du sucre, s'est également fortement concentré : les plus grosses compagnies du secteur, qui ne représentent en nombre que 2% des entreprises, se partagent aujourd'hui près de 60% du chiffre d'affaires total de l'agro-alimentaire hors transformation des produits agricoles (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2018). Parmi elles, pour ce qui concerne les débouchés du sucre, on compte Nestlé, Danone, Lactalis, Sodiaal, Ferrero et The Coca-Cola Company. Cette dernière entreprise consomme à elle seule plus d'un million de tonnes de sucre sur le marché européen.

Pendant longtemps, la question d'une filière bio du sucre ne s'est pas posée. La faiblesse des volumes de betteraves à traiter et la nécessité de dédier une ligne de production à cette seule filière ont longtemps dissuadé les entreprises de transformation de se lancer dans cette production. L'absence de surcote bio des betteraves produites empêchait alors le développement de cette culture en agriculture biologique. La situation a toutefois changé avec l'engouement des consommateurs pour les produits bio, et la décision de The Coca-Cola Company en 2017 de lancer des sodas sous label bio (<https://www.coca-cola-france.fr/nos-marques/honest-bio>). Cette décision a forcé la filière de transformation à consacrer des lignes de production de sucre bio, et à promouvoir la culture de la betterave en agriculture biologique, une décision cohérente avec la nécessité pour la filière du sucre de betterave toute entière de monter en gamme face à la concurrence mondiale du sucre de canne. L'usine de Nangis (Seine-et-Marne) appartenant à Téréos est actuellement dédiée à cette filière bio.

A l'opposé de cette tendance historique lourde, qui s'est accentuée depuis quelques décennies, à l'extrême concentration du secteur industriel de la transformation du sucre, la possibilité d'une transformation du sucre de betterave dans de petites unités artisanales visant les filières de distribution alternatives (Biocoop, etc..) est apparue (Fig. 3). Plus innovante encore, la transformation du sucre « à la ferme » est de plus en plus envisagée par certains producteurs en agriculture biologique. Du sucre artisanal, sous forme de cristaux ou de sirop, produits dans des micro-sucreries à la ferme, pourrait ainsi apparaître rapidement sur les marchés alternatifs.



Figure 3. Sucre de betterave bio proposé en rayon dans les magasins du réseau Biocoop.

4. La consommation alimentaire finale de sucre

Si le sucre de bouche (sucre en morceau ou en poudre) représentait encore 50% de la consommation finale en France en 1960, cette proportion a rapidement chuté au cours des Trente Glorieuses, et il ne représente plus aujourd'hui que 15% des ventes de sucre alimentaire (Culture-sucre, 2020), l'essentiel de la consommation étant constituée par le sucre ajouté dans les produits alimentaires préparés (confiserie, pâtisserie, sodas, produits laitiers,...).

La consommation totale de sucre montre une tendance lourde à la hausse depuis le XIX^{ème} siècle, qui s'accélère dans l'après-guerre pour atteindre un pic voisin de 40 kg/capita/an dans les années 1970 et décroître progressivement ensuite (Fig. 4).

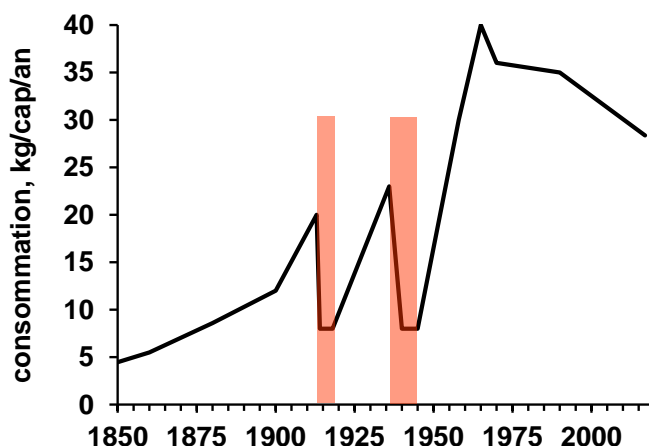


Figure 4. Evolution à long terme de la consommation de sucre par habitant

Compte tenu des effets sur la santé que peut provoquer une consommation excessive de sucre, l'Anses (2018) recommande de ne pas consommer plus de 36 kg de sucre ajouté par an. Toutefois, les recommandations de l'OMS (2015) sont sensiblement plus basses : elles visent à limiter à 10%, ou mieux à 5%, de l'apport calorique journalier moyen, la consommation de sucres libres ajoutés, ce qui correspond respectivement à 20 ou 10 kg de sucre ajouté par an.

Selon l'organisation Corporate Europe Observatory, en 2018, il existe 12 sociétés de lobbying active dans la filière sucre à Bruxelles qui dépensent en moyenne chaque année 21,3 millions d'euros pour promouvoir les intérêts de l'industrie du sucre. Elles cherchent par exemple à éviter l'instauration d'une taxe sur les boissons sucrées qui est régulièrement débattue au Parlement européen.

Conclusion

L'examen de la filière Betterave-Sucre et de ses tendances évolutives au cours de la dernière décennie met en lumière des mécanismes antagonistes.

Les tendances historiques lourdes sont à la libéralisation et à la fusion dans un marché mondial, où la stratégie de concentration et de spécialisation territoriale est privilégiée, quitte à sacrifier des pans entiers d'activités. La très grande concentration de pouvoir dans le secteur de la transformation industrielle peut conduire à des décisions allant à l'encontre des intérêts du plus grand nombre. En effet, alors que le régime des quotas garantissait une rentabilité de la culture betteravière en Europe, sa suppression en 2017 a entraîné une ouverture des marchés, avec une concurrence de la canne à sucre (Brésil, Inde) et une diminution des cours mondiaux du sucre. On perçoit cependant un certain nombre de signaux faibles qui vont à l'opposé de ces tendances lourdes. Le développement récent de la culture biologique de la betterave est une opportunité nouvelle, rendue possible par le poids grandissant de la demande des consommateurs pour des produits sans pesticides et respectueux de l'environnement. Dans le même temps se développe la possibilité d'une transformation décentralisée de produits betteraviers, qui paraissait improbable il y a encore quelques années.

Références

Anses (2018) <https://www.anses.fr/fr/content/sucres-dans-l%E2%80%99alimentation>

Courleux F., Gaudoin C. (2019). À contre-courant des politiques des principaux pays producteurs (Brésil, Chine, États-Unis, Inde, Russie, Thaïlande), Une politique sucrière européenne à reconstruire, Agriculture Stratégies, 37p.

Culture-sucre (2020). <https://www.cultures-sucre.com/economie-du-sucre/le-marche-du-sucre-en-france/>

Franceagrimer (2010). <https://www.franceagrimer.fr/Filiere-sucre/La-filiere-Sucre>

Lhermite S, et Berlizot T (2015) Quelle ambition pour la filière betterave-sucre française dans la perspective de la fin des quotas européens ? CGAAER, Ministère de l'Agriculture. Rapport n°15016

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2018) Panorama des Industries agroalimentaires. : <http://agriculture.gouv.fr/Le-panorama-des-IAA>

Ministère de l'Ecologie (2020) <https://www.ecologie.gouv.fr/biocarburants>

OMS (2015) <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/sugar-guideline/fr/>

Solé E (2020). Futura Planète. <https://www.futura-sciences.com/planete/actualites/neonicotinoides-enquete-retour-neonicotinoides-champs-betterave-82678/>