

# Impact de la réforme de l'Organisation Commune du Marché du Sucre sur les exploitations betteravières: le cas des exploitations de l'Aisne

YUSEF CHAHED<sup>\*</sup>, BENOIT BERDYS<sup>\*\*</sup>

Jel classification: Q180

## 1. Introduction

Prévue dans le Traité de Rome de 1957, la Politique Agricole Commune (PAC) a été appliquée à partir de 1962, afin de permettre à l'Europe d'atteindre son autosuffisance alimentaire et de garantir un revenu conséquent à ses agriculteurs. C'est dans le cadre de cette première version de la PAC qu'a été mis en œuvre le régime sucrier en 1968. Toutefois, alors que la PAC a été réformée à plusieurs reprises (1992, 2000, 2003) pour permettre à l'Europe de fixer de nouveaux objectifs à ses agriculteurs et de s'adapter aux changements apparus sur la scène internationale (OMC, libéralisation des échanges...), le régime sucrier européen a quant à lui perduré sans grande modification. La révision de la PAC à mi-parcours en juin 2003 a imposé de nouveaux objectifs pour de nombreuses filières agricoles (céréales, viande, lait, etc...), en vue de les inciter à s'adapter à l'évolution des marchés et aux attentes des consommateurs en termes de qualité, et à mieux prendre en compte les considérations environnementales. Le secteur du sucre, régi par des règles vieilles d'une quarantaine d'années, ne pouvait donc échapper à ce train de réformes, d'autant plus que les pressions externes, émanant des principaux producteurs mondiaux de sucre (Brésil, Inde), se faisaient de plus en plus fortes. La condamnation de l'UE par l'OMC en 2005 a été probablement l'élément déclencheur de la réforme.

## Abstract

After the condemnation of the EC by the World Trade Organisation for violation of the competition rules, the reform of the European Market Common Organization of Sugar became inevitable. Adopted in February 2006, the reform will lead to a decline of 36 % in the sugar price. In return, beet growers will receive a direct compensation of 64 % of the decrease of the price. Several European regions will be obliged to reduce, or to stop their beetroot activity. Aisne, the most important French beetroot department, also risks suffering from this reform. By means of simulations on typical farms, we tried to measure the impact of this reform on the financial situation of the farms, as well as on the income of farmers.

**Keywords:** Common Market organization, sugar, beetroot, beet farms, simulations.

## Résumé

Après la condamnation de l'UE par l'Organisation Mondiale du Commerce pour violation des règles de la concurrence, la réforme de l'Organisation Commune du Marché du Sucre européen était devenue inéluctable. L'une des principales mesures de cette réforme, adoptée en février 2006, a consisté à réduire le prix du sucre blanc de 36%, et, en contrepartie, à accorder aux betteraviers une compensation directe, intégrée dans le paiement unique, à hauteur de 64% de la diminution du prix. Ce qui pourrait contraindre plusieurs régions européennes à réduire, voire à cesser définitivement leur activité betteravière. L'Aisne, premier département betteravier français, risque également de subir de plein fouet l'impact de cette réforme. A l'aide de simulations sur des exploitations type, nous avons essayé d'en mesurer les effets sur la situation financière des exploitations, ainsi que sur le revenu des agriculteurs.

**Mots clés:** Organisation commune du marché, sucre, exploitations betteravières, simulations.

Les principaux éléments de la réforme concernent la réorganisation des quotas de production, la baisse du prix garanti du sucre blanc de 36% sur quatre ans et la mise en place d'un système de soutien direct au revenu des agriculteurs. Cette compensation correspondra en moyenne à 64 % de la réduction des prix, et se fera au moyen d'un paiement découplé intégré au paiement unique par exploitation. En outre, un régime volontaire de restructuration a été mis en place, pour inciter les producteurs les moins compétitifs à abandonner le secteur. Enfin, les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), liés à l'UE par un protocole commercial préférentiel sur le sucre, pourront, en cas de nécessité, prétendre à un plan d'aide doté d'un budget de 40 millions d'euros pour 2006. Cette réforme

devrait permettre, selon la Commission Européenne, d'assurer à l'avenir la viabilité et la compétitivité du secteur communautaire du sucre, et de renforcer la position européenne dans les négociations internationales au niveau de l'OMC (Commission Européenne, 2005). Il subsiste toutefois de nombreuses inquiétudes quant au maintien de l'activité sucrière dans de nombreux pays européens, ainsi que dans certains pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Ces craintes ont été récemment ravivées par la fermeture de l'usine de transformation de Greencore en Irlande, ainsi que par l'annonce par le groupe sucrier Tate&Lyle de la fermeture de cinq de ses raffineries dans les pays de l'Est. Les retombées attendues sur le revenu des agriculteurs et sur les finances des exploitations restent en effet très incertaines.

\* Y. Chahed: Institut Polytechnique Lassalle de Beauvais - France

\*\* B. Berdys: Centre d'Economie Rurale Aisne-Seine et Marne France

Le présent travail se propose: i) d'évaluer l'impact économique de la réforme de l'OCM sucre au niveau des exploitations betteravières de l'Aisne ii) de mesurer les conséquences de la réforme sur le revenu des agriculteurs et iii) de présenter les stratégies d'adaptation devant permettre aux agriculteurs de faire face à ce nouvel environnement socio-économique. Il est structuré de la manière suivante. Après l'introduction du sujet, le deuxième paragraphe comporte un état des lieux du secteur sucrier à l'échelle mondiale. Le troisième paragraphe comprend une brève présentation de l'OCM sucre et de la réforme de juin 2005. Dans le quatrième paragraphe, nous avons procédé à une analyse prospective de l'impact économique de la réforme de l'OCM sucre à l'échelle de l'exploitation, en présentant la méthodologie et les hypothèses de travail. Les principaux résultats, ainsi que les stratégies d'adaptation possibles, sont présentés dans le cinquième paragraphe, suivi de la conclusion générale.

## 2. Le secteur sucrier mondial et l'organisation du marché du sucre en Europe

Le commerce international du sucre est en constante augmentation, reflétant ainsi une globalisation de plus en plus grandissante des échanges, qui se caractérisent par la coexistence d'un marché libre et de différents arrangements préférentiels, tel que le protocole sucre signé entre l'UE et les pays ACP. Les principaux pays importateurs de sucre sont la Russie, l'Inde et l'UE. La consommation mondiale a très fortement progressé depuis le milieu des années 50. L'évolution moyenne annuelle a été de 2,7% entre 1955 et 2006 (Secrétariat de la Cnuced, 2006), avec de nombreuses disparités d'évolution, d'ordre historique et régional. C'est ainsi que les pays développés qui étaient à l'origine du décollage de la consommation du sucre au milieu des années 50 assistent depuis une vingtaine d'années à une stagnation, voire à une diminution de leur demande. Et ce sont désormais les pays en voie de développement qui tirent la consommation mondiale vers le haut et qui en représentent la plus grande partie (60%). Quant à la production mondiale de sucre, elle s'élevait en 2004/2005 à 142 millions de tonnes, dont 75% sont issus de la culture de la canne à sucre, produite essentiellement en Afrique, en Amérique Latine et en Asie. Le reste de la production mondiale provient de la culture de la betterave, principalement implantée en Europe et en Amérique du Nord.

L'UE est aujourd'hui le second producteur mondial de sucre après le Brésil. La politique européenne en matière de sucre constitue l'un des volets de la PAC. Son objectif est de garantir un revenu aux producteurs communautaires et d'assurer l'auto-provisionnement du marché européen. L'OCM sucre était réglementée par un système de soutien des prix et par des quotas de production (A, B et C). La production sous quota A, destinée à l'approvisionnement du marché intérieur, ainsi que la production sous quota B, des-

tinée à l'exportation, sont garanties par un prix minimum d'achat et par des restitutions à l'exportation. La production qui dépasse cette limite est appelée sucre « C », et ne bénéficie d'aucun soutien. Pour la campagne 2004/2005, le montant total des quotas A et B était de 17,5 millions de tonnes pour les vingt cinq Etats membres, dont 82% sous quota A et 18% sous quota B. La production sous quota C a atteint 3 millions de tonnes. Le volume exporté (B+C) s'élève en moyenne à 6 millions de tonnes par an.

L'OCM sucre est demeurée à l'écart des différentes réformes subies par la PAC depuis quarante ans. Toutefois, elle fait l'objet, depuis plusieurs années, de nombreuses critiques, notamment de la part des pays concurrents de l'UE et des ONG, qui l'accusent de concurrence déloyale et de protectionnisme. Dans un jugement rendu le 28 avril 2005<sup>1</sup> à la suite d'une plainte déposée par le Brésil, l'Australie et la Thaïlande, le panel d'experts de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a condamné l'UE à mettre un terme aux subventions servies à la production sucrière excédentaire, et à réformer le régime préférentiel d'importation de sucre en provenance des ACP. En outre, et sur un plan interne, plusieurs institutions européennes (Cours des comptes, Cours de justice...) avaient critiqué l'organisation du marché du sucre, en arguant du fait que le système n'était plus tenable, que le prix du sucre en Europe était trois fois supérieur à celui du marché mondial et qu'une révision était nécessaire, d'une part pour harmoniser la filière sucre avec le reste des filières agricoles récemment réformées dans le cadre de l'amendement de la PAC de juin 2003, et d'autre part pour se préparer à l'ouverture intégrale du marché européen en 2009 aux exportations des 49 PMA, dans le cadre de l'accord Tout Sauf les Armes (TSA) de 2001.

## 3. La réforme de l'OCM sucre

Face à l'ensemble des pressions, aussi bien extérieures qu'intérieures, les ministres de l'agriculture de l'UE ont proposé en juin 2005 une vaste réforme de l'OCM sucre, qui a été entérinée en février 2006. Cette réforme, officiellement entrée en vigueur le 1er juillet 2006, vise principalement trois objectifs. Il s'agit tout d'abord, suite à la plainte évoquée ci-dessus, de conformer l'OCM sucre aux règles de l'OMC, tout en renforçant la position de l'UE dans les négociations commerciales internationales. La réforme devrait ensuite permettre d'harmoniser la filière sucre avec les nouvelles orientations de la PAC, c'est-à-dire d'axer la production vers les zones les plus compétitives, afin d'assurer la pérennité de la production sucrière européenne et l'adéquation de ses objectifs avec la réalité des marchés. Enfin, cette réforme devrait permettre de prendre en compte l'élargissement de l'UE à de grands pays producteurs de sucre, telle que la Pologne.

La réforme de l'OCM sucre prévoit la fusion des quotas A et B en un quota unique de 3,319 millions de tonnes pour la France, ainsi qu'un arrêt de la production de sucre hors quota (C). A titre transitoire et pour compenser cette réduction, l'Union Européenne a prévu l'attribution, jusqu'au 30 septembre 2007, d'un quota supplémentaire de 1,1 million de tonnes (dont 352.000 tonnes pour la France), dont pour-

<sup>1</sup> Organisation Mondiale du Commerce. (2005). WT/DS265/AB/R. Communautés Européennes - Subventions à l'exportation de Sucre - AB-2005-2 - Rapport de l'Organe d'appel

ront bénéficier les entreprises sucrières auprès de leurs Etats respectifs au taux de 730 €/t. Enfin, le quota initial de 508.000 tonnes d'isoglucose sera augmenté de 100.000 tonnes par an pendant trois ans, afin d'atténuer les effets de la baisse du prix du sucre. Ce qui porte le quota de production français à 3,85 millions de tonnes. Un fond de restructuration sera mis en place pour les quatre campagnes comprises entre 2006 et 2010, afin d'accompagner les arrêts d'activité dans les zones les moins compétitives. Ce fond sera financé par un prélèvement spécifique sur l'ensemble des quotas détenus par les entreprises productrices de sucre et d'isoglucose. Par contre, à partir de 2010, les quotas de production pourraient être diminués de façon linéaire pour tous les pays producteurs, si la restructuration des zones les moins productives ne se traduit pas par les résultats escomptés. En matière de prix, la réforme prévoit la baisse du prix minimum de la betterave de 39,7% sur 4 ans; ce qui fera passer son prix de 43,6 €/t en 2005 à 26,33 €/t en 2009. Cette baisse de prix sera compensée à hauteur de 64% par une aide totalement découplée de la production. Le prix d'intervention pour le sucre sera supprimé pour être remplacé par un prix de référence. Ce prix sera de 404 €/t de sucre contre un prix d'intervention actuel de 632 €/t, soit une baisse de l'ordre de 36%. La protection contre les importations deviendra donc restreinte, et le prix du marché intérieur se rapprochera du prix du marché mondial. Enfin ce régime sucrier sera maintenu jusqu'à la campagne 2014-15 sans clause de révision.

La réforme de l'OCM sucre a suscité de nombreuses réactions et polémiques. Au niveau des Etats membres de l'UE, plusieurs pays, tels que l'Italie, l'Espagne et la Finlande, étaient radicalement opposés aux propositions de la Commission. La Pologne a même rejeté la réforme, en dénonçant les inégalités qu'elle établit entre les producteurs des différents Etats membres. En France, l'Assemblée Nationale<sup>2</sup> l'a critiquée et lui a reproché de ne pas être accompagnée d'un effort de solidarité important et d'avoir délaissé la question clé du contrôle des importations préférentielles. D'autres critiques ont émané des pays ACP<sup>3</sup>, qui estiment que cette réforme aura de lourdes conséquences sur leurs producteurs, du fait de l'érosion de leur préférence historique. Ces pays estiment leur perte en revenu d'exportations à 300 millions d'euros par an.

Plusieurs acteurs de la filière ont également désapprouvé la réforme. C'est ainsi que la Confédération Internationale des Betteraviers Européens (CIBE) considère qu'elle va bien au delà des exigences de l'OMC, et y voit un sabotage du potentiel économique de la filière sucre de l'UE, contrairement à la Confédération des Utilisateurs Industriels de Sucre (CUIS), qui estime qu'elle permettra des gains de compétitivité et un meilleur positionnement international<sup>4</sup>. Enfin le Bureau Européen des Consommateurs (BEUC)<sup>5</sup> la juge souhaitable, dans la mesure où elle per-

mettra de réduire considérablement le dumping imposé par l'UE aux pays en développement. Toutefois, le BEUC estime qu'en raison des concentrations, et donc de la diminution de la concurrence, qu'entraînera la réforme, les consommateurs, qui cependant sont appelés à contribuer, via les taxes, à la restructuration de la filière, ne doivent guère s'attendre à une diminution notable du prix du sucre.

Avec la baisse programmée des prix, plusieurs usines en Europe seront en effet condamnées à la fermeture, obligeant par conséquent les producteurs qui en dépendent pour l'écoulement de leur production à adapter leur mode d'exploitation, au risque de disparaître également. Plusieurs travaux se sont intéressés à l'évaluation de l'impact de la réforme sur l'offre européenne de sucre, ainsi que sur les pays ACP. La Commission Européenne estime que la production se réduira à 12,2 millions de tonnes et que les exportations subventionnées seront nulles en 2012-2013, cependant que les importations augmenteront de 2,3 à 3,9 millions de tonnes, notamment sous l'effet de l'accord TSA. Certains pays, telles que la Grèce, l'Irlande ou l'Italie, devraient s'attendre à une forte réduction, voire, dans certaines régions, à un arrêt total de leur activité sucrière. D'autres pays, tels que l'Espagne, le Danemark ou la République Tchèque, parviendront à préserver leur production, mais à un niveau beaucoup plus faible. Seuls quelques pays, parmi lesquels la France et l'Allemagne, pourront maintenir leur niveau actuel d'activité, en raison de la compétitivité de leur filière betteravière (CEC, 2005). La FAO confirme dans un rapport de Conforti et Rapsomanikis (Conforti et Rapsomanikis, 2005) les prévisions de la Commission Européenne, et estime que la réforme aura pour effet de réduire la production européenne, tout en la réallouant au profit des régions les plus compétitives, et permettra ainsi à l'UE de se mettre en conformité avec les règles de l'OMC. A l'inverse, les travaux de Van Berkum (Van Berkum et al, 2005) pour l'Agricultural Economics Research Institute concluent que le niveau de la production ne sera que très modestement affecté par la réforme, et que les pays du sud de l'Europe, tout comme les pays scandinaves, ont consenti ces dernières années de gros efforts en faveur de leur industrie sucrière, et s'attacheront donc à la sauvegarder, en dépit de son manque de compétitivité. De ce fait, l'UE pourrait se trouver en défaut vis-à-vis de l'OMC, et être amenée, selon les auteurs, à dégrader dans un premier temps une partie du quota de sucre A et B vers du sucre C, et à réduire dans un deuxième temps le volume du quota autorisé. Enfin, Gohin et Bureau (Gohin et Bureau, 2006), à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable, ont montré que la réforme permettra à l'UE de se conformer aux décisions du panel de l'OMC, mais que d'autres ajustements seront nécessaires pour pouvoir éliminer totalement les subventions aux exportations en 2013.

En ce qui concerne les pays ACP, la FAO estime dans l'étude citée plus haut que leurs revenus provenant de l'ex-

<sup>2</sup> Assemblée Nationale. (2005). Rapport d'information n°2602 sur la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

<sup>3</sup> Déclaration du groupe ACP. Bruxelles, 2005, disponible sur <http://www.acpsec.org/en/trade/sugar/>.

<sup>4</sup> Synthèse de l'audition publique: la réforme de l'OCM sucre, Département thématique Politiques structurelles et de Cohésion, Direction générale Politiques internes de l'Union Européenne, PE 361.213.

<sup>5</sup> Beuc-PR/011/2005. (2005) "Régime du sucre Européen: La réforme n'est pas des goûts des consommateurs".

portation de sucre seront fortement diminués, alors que, grâce à l'entrée en vigueur de l'accord TSA, les retombées de la réforme seront plus réduites pour les pays les moins avancés (PMA). Signalons toutefois que plusieurs ACP sont également signataires de l'accord TSA, et bénéficieront donc à ce titre de l'ouverture du marché européen. Les pays les plus touchés, selon ce rapport, seront la Barbade, Trinidad, la Jamaïque et la Côte d'Ivoire. D'autres travaux de modélisation (Tongereen et al, 2005) ont soutenu que l'impact de la réforme sur les revenus des exportations des ACP, et d'une façon générale sur leur bien-être, sera globalement faible, même si l'on constate des écarts importants entre les différents pays, en raison des disparités des coûts de production et des possibilités de diversification dont ils disposent. Enfin Busse et Jerosch (Busse et Jerosch, 2006) confirment que l'impact de la réforme sera très hétérogène entre les pays ACP, et que les pays qui subiront des effets négatifs pourront compenser la baisse de leur revenu d'exportation, du moins au cours des premières années, par la hausse récente, mais qui semble durable, du prix du sucre.

Avant de s'interroger sur l'impact de cette réforme sur la production et les exportations européennes, ainsi que sur les échanges avec les pays ACP, il nous a paru pertinent d'essayer au préalable d'en mesurer les effets sur les exploitations françaises. La France est l'un des principaux producteurs et exportateurs de sucre en Europe, et la réforme y a également suscité beaucoup de craintes, notamment auprès des organisations de producteurs<sup>6</sup>. De nombreux questionnements apparaissent quant à ses répercussions, notamment sur le maintien de l'activité sucrière. Quel en sera l'effet sur le revenu des agriculteurs? Est-ce que les aides directes prévues vont permettre de compenser la baisse des prix? Et enfin, quelles sont les possibilités offertes aux agriculteurs de s'adapter aux nouvelles conditions imposées par la réforme? C'est à cet ensemble de questions que nous tenterons d'apporter des éléments de réponse dans la partie qui suit.

## 4. Impact de la réforme de l'OCM sucre: Approche méthodologique

Pour évaluer l'impact de la réforme de l'OCM sucre sur les exploitations et les revenus des agriculteurs, nous avons procédé à des simulations économiques, à partir de données fournies pour l'année 2005 (année de base) par le Centre d'Economie Rurale Aisne-Seine et Marne (CER 277) sur des exploitations betteravières types. Rappelons que d'un point de vue chronologique, l'application de la réforme de l'OCM sucre est entrée en vigueur quelques mois après la réforme plus globale décidée en juin 2003 (réforme dite «Fischler»). Cette dernière comprend la mise en place du découplage des aides avec les droits au paiement unique et le conditionnement de ces aides au respect de l'environnement. En outre, de nouveaux prélèvements s'appliqueront sur ces aides, du fait des contraintes de la discipline financière et du respect du budget agricole européen. Il apparaît

donc important dans les simulations de pouvoir dissocier l'impact de la réforme de l'OCM sucre de celui de la réforme Fischler. Pour cela, nous avons retenu deux scénarios. Dans le premier, nous n'avons appliqué que la réforme Fischler aux exploitations types choisies, alors que dans le second, nous avons tenu compte aussi bien de la réforme Fischler que de la réforme de l'OCM sucre; ce qui implique, entre autre, une revalorisation des droits de paiement unique et une prise en compte de la baisse des prix imposée par la réforme. L'analyse des résultats et la comparaison des deux scénarios permettront de mesurer les retombées de la réforme betteravière sur les exploitations types. Dans ce qui suit, nous présentons le cadre de l'étude, les hypothèses retenues pour la réalisation de nos simulations, ainsi que les indicateurs choisis pour mesurer les effets de la réforme.

### 4.1. Cadre de l'étude et typologie des exploitations

Pour simuler l'impact de la réforme de l'OCM sucre, nous avons choisi la France en raison de l'importance de sa culture betteravière. La France est en effet le second pays producteur de sucre en Europe, après l'Allemagne. Les quotas nationaux représentent 3,768 millions de tonnes, et la culture de la betterave couvre 360.000 ha pour une production de 4,14 millions de tonnes. La France demeure, sur les cinq dernières années, le pays le plus productif de l'Union Européenne, avec une moyenne de 11,1 tonnes de sucre/ ha, alors que la moyenne communautaire est de 8,29 tonnes. La filière sucre en France compte 32.000 planteurs et 30 sucreries réparties sur l'ensemble du territoire. Elle génère un chiffre d'affaires de 3,4 milliards d'euros et emploie 52.500 personnes. Le bassin betteravier est essentiellement concentré dans le Nord, et le département de l'Aisne est le premier département sucrier français avec 65.000 ha affectés à la betterave, soit 1/6 de la surface betteravière française. C'est pour cet ensemble de raisons que nous avons choisi de mener nos simulations à partir d'exploitations typiques appartenant au département de l'Aisne.

Nous avons utilisé la typologie des exploitations agricoles de Picardie établie en par les Chambres d'Agriculture de l'Aisne, de l'Oise et de la Somme, en collaboration avec l'Institut de l'Elevage afin de choisir les exploitations type sur lesquelles portera l'étude. Cette typologie permet d'appréhender la diversité des productions, des tailles des exploitations et des spécificités territoriales, et est couramment utilisée dans les simulations menées par les centres de gestion de la région. Elle permet de dégager différents types d'exploitations en fonction de plusieurs critères, tels que la surface, l'activité ou encore le taux de spécialisation. Pour notre étude, nous avons retenu deux grands types d'exploitations. Il s'agit des exploitations betteravières portant les dénominations B1 (quota modeste) et B3 (quota important). Le taux de spécialisation betteravière de ces deux types d'exploitations s'élève à 30% environ de la SAU en moyenne. Ce choix s'explique par le fait que les exploitations ayant un taux de spécialisation betteravière important sont les exploitations les plus représentatives du département de l'Aisne et sont celles qui seront le plus probablement affectées

<sup>6</sup> Note de la confédération paysanne 02/11/2005

par la réforme. Le type B1 est une exploitation avec une SAU de 90,75 ha, fortement spécialisée en betterave, avec une production d'éthanol et de sucre hors quota. L'exploitation de type B3 est une exploitation avec une SAU de 223,5 ha en moyenne. Sa spécialisation en betterave est moindre que le type B1, mais atteint tout de même 30%. Elle ne produit quasiment pas de sucre hors quota.

## 4.2. Hypothèses de travail et choix des indicateurs à étudier

Pour effectuer nos simulations, nous avons retenu plusieurs hypothèses, de manière à prendre en compte l'évolution structurelle de l'agriculture au cours des prochaines années. Tout d'abord, en ce qui concerne la surface agricole utile (SAU), nous avons retenu l'hypothèse d'une augmentation régulière de 1% par an. En effet et selon les données du CER France 277, la SAU moyenne dans le département de l'Aisne est passée de 150 ha en 1997 à 160 ha en 2002, soit une augmentation de 1% par an. Il est évident que dans la réalité, les exploitations augmentent de surface par paliers plus importants et plus espacés dans le temps, mais pour les besoins de la simulation, nous avons retenu cette hypothèse.

En ce qui concerne les rendements et en faisant abstraction de la grande variabilité due aux aléas climatiques et grâce à une droite de tendance linéaire, nous pouvons observer dans le département de l'Aisne que l'on est passé d'un rendement betteravier moyen de 68 t/ha en 1993 à un rendement moyen de 72 t/ha en 2003 ; ce qui représente une augmentation annuelle d'environ 0,5 %. Remarquons que cette évolution de rendement est aussi de 0,5 % par an pour le blé.

Pour ce qui est de l'évolution des prix, nous avons supposé une augmentation des prix de vente des productions agricoles, hors betterave, de 10% pour la période 2006-2010. Cette hypothèse se justifie par le fait que les prix sont aujourd'hui à un niveau très bas, et que certains d'entre eux ont déjà entamé une augmentation qui semble durable, étant donné la faiblesse des stocks mondiaux et le rebondissement de la consommation. Enfin, nous avons estimé que les charges d'intrants à l'hectare restent au même niveau, en considérant que l'augmentation du prix des intrants sera compensée par une meilleure utilisation, et donc d'une baisse de leur volume. En ce qui concerne les charges de mécanisation, nous supposons qu'elles restent globalement au même niveau, à l'exception du poste carburant pour lequel nous avons supposé une augmentation de 45 % entre 2006 et 2010, en prenant en compte la réduction de la taxe intérieure de consommation (TIC et ex TIPP) consentie aux agriculteurs. Les charges de main-d'œuvre seront maintenues également constantes en raison de l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre et du matériel, qui compense l'augmentation du coût de ces deux postes de charges. Enfin, les charges sociales sont à adapter en fonction du revenu de l'exploitant et en fonction des taux actuels.

En ce qui concerne la réforme Fischler, nous avons également intégré dans nos calculs les quatre prélèvements appliqués sur les aides couplées et découplées retenues par l'UE même si pour l'année 2006 l'UE a récemment décidé de ne pas appliquer le prélèvement relatif à la discipline fi-

nancière et de le décaler d'une année. Ainsi, les prélèvements sur la partie couplée des aides en 2006 comprennent le prélèvement de la surface maximale garantie (2%), la modulation qui sert à abonder la réserve d'aide pour mettre en œuvre le second palier de la PAC (4%) et la discipline financière (8%); soit un prélèvement total de 14%. Le montant de l'aide couplée sur lequel sont effectués les prélèvements est de 104,25 €/ha (Prime PAC avant réforme hors prélèvement de 417 €/ha couplée à 25%). Les prélèvements sur la partie découplée des aides en 2006 sont constitués des prélèvements de la réserve nationale (3%), de la modulation (4%) et de la discipline financière (8%) ; soit un prélèvement total de 15%. Signalons que les valeurs que nous avons retenues ci-haut comme hypothèse de travail pour les différents prélèvements constituent une moyenne entre 2006 et 2010.

Pour étudier l'impact économique de la réforme de l'OCM sucre, nous avons retenu deux soldes intermédiaires de gestion, à savoir l'Excédent Brut d'Exploitation (EBE) et le Résultat Courant (RC). L'EBE est un critère important, car c'est un indicateur financier de la rentabilité de l'exploitation. Il permet également de comparer des systèmes d'exploitation proches, en faisant abstraction de la politique d'amortissement et des choix fiscaux observés par l'exploitant. L'EBE/produit est un ratio intéressant à étudier, car il permet de comparer la technicité de l'exploitant par rapport à d'autres systèmes équivalents. On peut aussi grâce à ce ratio suivre l'évolution de cette technicité au cours du temps. Le résultat courant est un autre indicateur économique de grande importance. Il permet de définir le flux financier dégagé par l'entreprise, et donc sa capacité à autofinancer une partie de ses investissements et à assurer son fond de roulement et la rémunération de l'exploitant.

## 4.3. Choix des scénarios

Nous avons simulé les répercussions de la réforme Fischler et celle de l'OCM sucre sur les deux types d'exploitation. La mesure dont l'impact sera le plus tangible dans les deux cas sera sans aucun doute la baisse du prix du sucre. Mais les exploitations betteravières réagiront différemment, selon qu'elles produisent du sucre en hors quota (type B1) ou non (type B3). Les exploitations qui produisent du sucre en hors quota devront en effet faire face, non seulement à la baisse du prix du sucre, mais également à une réorganisation de leur assolement, du fait de l'abandon quasi-certain de la production en hors quota. Certes, la réforme laisse aux producteurs la possibilité d'utiliser la betterave excédentaire pour la fabrication de certains produits, tels que le bioéthanol ou certains produits pharmaceutiques, mais elle les oblige à reporter impérativement sur la campagne de commercialisation suivante toutes les quantités qui dépassent les quotas initialement alloués (A+B), et non destinés à la fabrication des produits cités plus haut. Ce qui impliquera donc que les droits touchés en 2007 seront d'autant plus réduits que la quantité reportée est importante, et qu'ils seront en outre grevés de frais de report de l'ordre de 5,20 € par tonne. Comme les débouchés auxquels sera désormais destiné le sucre C (bioéthanol, alcool, rhum...) ne repré-

sentent aujourd'hui au niveau européen que 0,6 million de tonnes, l'on estime que la réforme conduira, à partir de la campagne 2006-2007, à limiter la production du sucre hors quota à ce niveau, alors qu'elle atteint actuellement 3 millions de tonnes; ce qui dégagera de nouvelles surfaces et créera une situation nouvelle, à laquelle les agriculteurs devront s'adapter. Ce sera le cas pour les exploitations du type B1, à la différence des exploitations du type B3, qui ne produisent pas de sucre en hors quota et qui ne seront donc concernées que par la baisse des prix.

Pour les exploitations du type B1, plusieurs pistes d'évolution peuvent être évoquées, dont la plus simple est de laisser en jachère la surface libérée. Pour nos simulations, nous avons retenu les deux schémas d'évolution jugés les plus plausibles par les experts de la betterave. Le premier consiste en un maintien de la production sous forme de quotas A+B et l'emblavage des surfaces dégagées par l'arrêt de la production du sucre hors quota. Le blé a été choisi, car il reste la culture de référence, à la portée de tous les exploitants, qui pour la plupart ont déjà des surfaces en blé dans leur assolement type. Le deuxième schéma d'évolution suppose également le maintien du quota A+B, mais l'affectation de la surface dégagée à la culture de la betterave pour la production d'éthanol, telle qu'autorisée par l'article 13 de la réforme<sup>7</sup>. Le fait que l'application de la réforme de l'OCM intervient dans un contexte national et mondial caractérisé par une augmentation soutenue du prix du pétrole et une volonté manifeste de développer les biocarburants (bio-diésel et éthanol) a déjà incité certaines coopératives à lancer des projets d'usine de production d'éthanol et à proposer aux agriculteurs des contrats de production de betterave éthanol. C'est cette conjoncture qui rend ce deuxième scénario très probable et pertinent. Remarquons enfin que la piste d'arrêt définitif de la production de betterave n'a pas été retenue, car elle semble irréaliste pour la France, et concerne surtout les régions européennes peu productives et peu compétitives.

## 5. Résultats et stratégies d'adaptation

Les tableaux ci-dessous présentent l'impact des deux scénarios étudiés sur l'excédent brut d'exploitation et sur le revenu courant, pour chaque type d'exploitation et pour les années 2006 et 2010. L'année 2006 a été retenue, car c'est l'année où l'impact de la réforme sera sans doute le plus important, étant donné la dégressivité des réductions de prix, alors que l'année 2010 sera l'année de croisière pour la mise en place de la réforme.

*Exploitation B1:* On constate que les résultats diffèrent sensiblement selon le schéma d'évolution retenu:

Schéma 1: *Maintien du quota A+B et emblavage de la surface dégagée*

	Base (2005)	Scénario 1 (réforme Fischler)		Scénario 2 (Fischler + OCM Sucre)	
		2006	2010	2006	2010
		<b>EBE</b>	466 €/ha	+15 €/ha +3,2 %	+32 €/ha +7 %
<b>RC</b>	164 €/ha	+11,5 €/ha +7 %	+14 €/ha +8,5 %	- 11,5 €/ha - 7 %	- 18 €/ha - 11 %

Dans ce cas, nous constatons qu'en 2010, la compensation de la baisse du prix de la betterave, telle que prévue dans la réforme de l'OCM sucre, permettra certes de maintenir l'EBE à peu près constant par rapport à 2005, mais provoquera une chute du RC de 11%. L'impact de la réforme est d'autant plus important si l'on considère qu'en son absence (Sc1), l'EBE et le RC auraient progressé respectivement de 7 et de 8,5%. Notons que dès 2006, la baisse atteint déjà 2% pour l'EBE et 7% pour le RC, alors que la seule réforme Fischler aurait permis de les améliorer. Dès la première année de sa mise en place, la réforme sucre devrait ainsi générer un manque à gagner de l'ordre de 2000 euros par exploitation.

Schéma 2: *Maintien du quota A+B et affectation de la surface dégagée à la betterave éthanol*

	Base (2005)	Scénario 1 (réforme Fischler)		Scénario 2 (Fischler + OCM Sucre)	
		2006	2010	2006	2010
		<b>EBE</b>	466 €/ha	+14 €/ha +3 %	+37 €/ha +8 %
<b>RC</b>	164 €/ha	+12 €/ha +7,3 %	+19 €/ha +12 %	0 €/ha 0 %	- 5 €/ha - 3 %

Dans ce schéma d'évolution, nous constatons que l'impact global de la réforme est beaucoup moins important, puisqu'il n'y a pas de baisse de l'EBE et que le RC ne diminue que de 3% en 2010. Cela s'explique par le fait que cette hypothèse s'inscrit dans la continuité des assolements déjà pratiqués par ce type d'exploitation, puisque l'on y produisait déjà de la betterave éthanol et du sucre en hors quota. On peut ainsi considérer que ce type d'exploitation avait déjà en partie anticipé la réforme. Toutefois, le manque à gagner demeure important, puisque la seule réforme Fischler, combinée à l'ensemble des hypothèses envisagées, aurait entraîné un accroissement de l'EBE et du RC, respectivement de 8 et de 12%, équivalent à 2300 euros en année de croisière.

On remarque donc que, pour l'agriculteur, le schéma 2, dans lequel les surfaces libérées par le sucre 'C' sont exploitées en betterave éthanol, est plus intéressant du point de vue financier. Cela s'explique tout d'abord par le fait que pour un prix moyen contractuel de 20 €/tonne et un rendement de 75 t/ha, la betterave éthanol est plus rentable que du blé produit à 85 q/ha et vendu à 105 €/t. Ce schéma a en outre l'avantage de contractualiser les revenus des agriculteurs, et donc de les sécuriser. Enfin, la filière éthanol, en pleine expansion, bénéficie d'une image de marque positive auprès des consommateurs et d'un marché potentiellement porteur. En effet, l'Etat, après un temps de concertation, s'emploie désormais à promouvoir cette filière, qui semble pouvoir résoudre une partie des problèmes environnementaux et économiques que laisse entrevoir la période de l'après-pétrole. Toutefois, ce schéma présente quelques limites. Tous les exploitants ne pourront pas en effet bénéficier de contrats éthanol, et les planteurs devront éventuellement s'engager à investir dans des projets industriels d'extraction d'éthanol. En outre, il ne faut pas perdre de vue la question de la pérennité de la filière éthanol, notamment

<sup>7</sup> Journal officiel de l'UE n°318/2006.

en sécurisant ses approvisionnements et en essayant de préserver sa compétitivité face aux autres sources d'énergie.

Exploitation B3: Ce type d'exploitation possède certes un quota plus important, mais les retombées de la réforme y sont quasi exclusivement liées à la baisse du prix de la betterave, étant donné l'absence de production de sucre hors quota. Dans le tableau ci-dessous, on observe que la réforme réduira l'EBE de 5% la première année et de 7% en régime de croisière. Ce qui représente une moins-value de 27€/ha en 2006 et de 35 €/ha en 2010. Quant au RC, sa baisse pourrait atteindre 20% en 2010, alors qu'en l'absence de réforme de l'OCM sucre, il aurait progressé de 6%. Le résultat courant est ainsi amputé de près du quart en année de croisière. Il passe en effet de +14 €/ha dans le scénario 1 à -48€/ha dans le scénario 2; ce qui représente un manque à gagner total de l'ordre de 14.500 euros. La perte sera d'ailleurs déjà très sensible dès l'année 2006, qui enregistre à elle seule 77% de la baisse finale de l'EBE et 62% de celle du RC.

	Base 2005	Scénario 1 (réforme Fischler)		Scénario 2 (Fischler + OCM Sucre)	
		2006	2010	2006	2010
<b>EBE</b>	522 €/ha	+16 €/ha +3 %	+27 €/ha +5 %	- 27 €/ha - 5 %	- 35 €/ha - 7 %
<b>RC</b>	250 €/ha	+13 €/ha 5,2 %	+14 €/ha +6 %	- 30 €/ha - 12 %	- 48 €/ha -20 %

L'impact de la réforme sur les exploitations ayant une surface importante, une forte spécialisation en betterave sucrière et une faible surface en hors quota (B3), semble donc beaucoup plus important que pour les exploitations moins spécialisées et disposant déjà de sources de diversification, tel que l'éthanol. Cela s'explique, non seulement par le fait que la baisse des prix s'y appliquera sur un volume et un quota plus importants, mais aussi par le fait que faute de surface dégagée, les marges de manœuvre pour s'adapter à la réforme y sont plus limitées, même s'il reste toujours possible de réallouer des surfaces betteravières des quotas A et B au profit d'autres cultures devenues plus rentables. Les pistes de réflexion en vue de limiter la baisse de revenu consécutive à la réforme sucre doivent donc être conçues sur un plan plus global.

D'une façon générale, on constate donc que la réforme aura un impact financier non négligeable. Quel que soit le type d'exploitation, la baisse des marges consécutive à la diminution des prix semble inéluctable. Dans les autres pays européens, la réforme devrait également avoir un impact important sur les revenus des producteurs. En Allemagne, la baisse de revenu dans les exploitations les plus spécialisées serait de l'ordre de 20% (Zeddies, 2006). En Belgique, la baisse de la marge brute par exploitation atteindrait 11% en moyenne, avec des pointes plus importantes pour les exploitations wallonnes, qui sont plus dépendantes de la culture de la betterave et qui ont donc moins de possibilité de se diversifier (Fernaugut et al, 2005). Enfin aux Pays-Bas, la réduction moyenne du revenu annuel par exploitation serait de l'ordre de 4500 euros; ce qui représente une baisse de 15%. Signalons que la baisse de revenu pourrait même atteindre 35% dans certaines autres régions (De bont et al, 2006).

Face à l'ampleur de cette réforme, il importe donc que l'ensemble des acteurs de la filière s'y prépare. L'UE a d'ailleurs souligné dans ses propositions que l'impact de la réforme dépendra, entre autres, de la profitabilité combinée des exploitants et des transformateurs. Les planteurs devront s'appliquer à rester compétitifs en améliorant la rentabilité de leurs exploitations. En effet, depuis la mise en place de la politique des quotas, la betterave sucrière constituait une culture très rémunératrice, qui s'accommodait d'une gestion peu rigoureuse, comme par exemple en matière de consommation d'intrants. De ce point de vue, il est certainement possible d'économiser sur les charges opérationnelles, ainsi que sur certains postes, telle que la mécanisation, en rationalisant par exemple l'organisation des chantiers de semis ou d'arrachage. Les transformateurs devront également jouer un rôle important dans le repositionnement stratégique de la filière, notamment en renforçant la recherche et le développement. Il s'agira par exemple de mettre au point des variétés plus productives et plus résistantes, ou encore de développer des matériaux à base de fibres de betterave. D'autres décisions stratégiques pourraient être prises, tels que l'allongement de la période de production du sucre ou la consolidation de ce nouveau marché que représente le bioéthanol, en lui assurant des approvisionnements réguliers, et surtout des débouchés rémunérateurs. En effet, même si la consommation mondiale de bioéthanol est appelée à doubler d'ici 2010, offrant ainsi aux producteurs de nombreuses opportunités, il n'en demeure pas moins que la filière ne sera viable que si, d'une part, le coût de revient de l'éthanol reste inférieur à celui des énergies fossiles, et qu'il soit, d'autre part, concurrentiel vis-à-vis des productions des pays tiers (Brésil, Inde, USA, etc...). Cet objectif ne pourra être atteint qu'avec le concours de l'ensemble des intervenants de la filière (optimisation de l'outil industriel, qualité et prix de la betterave etc...). A titre d'exemple, M. Plinio Mario Nastari, directeur général du cabinet brésilien de conseil en biocarburant Datagro estime que le bioéthanol brésilien restera compétitif, même avec un baril de pétrole à 37 dollars.

Enfin, l'Etat aura un rôle primordial dans la consolidation de la filière sucre, et surtout dans le développement du bioéthanol. Après quelques tergiversations imputables au lobby pétrolier ou à l'éventuel manque à gagner sur la TIC qu'engendrerait la défiscalisation du bioéthanol, l'Etat est à présent devenu l'un des principaux promoteurs de ce carburant vert. Cette volonté politique affichée est appelée à se concrétiser, notamment par la mise en place d'une fiscalité avantageuse et d'une charte pour la filière, en vue d'encourager les agriculteurs à allouer plus de surfaces à la betterave éthanol et d'inciter les opérateurs économiques à investir dans des usines de transformation. Certaines dispositions réglementaires pourraient également être modifiées, afin de donner quelques avantages stratégiques à la filière, telle que, par exemple, la réduction du coût du transport terrestre, grâce à l'augmentation du poids total autorisé en charge (PTAC), comme cela a déjà été décidé en Allemagne.

## 6. Conclusion

La réforme de l'OCM sucre a suscité de larges débats en Europe et dans le monde. Plusieurs pays s'y étaient même radicalement opposés dès les premières propositions de la Commission, par crainte de voir disparaître leur activité betteravière. Dans cette étude, nous avons tenté d'en mesurer l'impact financier sur les exploitations betteravières du premier bassin français de production. A partir d'une typologie établie en fonction des critères de taille et d'un niveau minimum de spécialisation en betterave, nous avons simulé une baisse du prix du sucre de 36%, compensée par une aide directe incorporée au paiement unique et équivalente à 64% de la baisse du prix. Nous avons en outre pris en considération l'existence de production de betterave en hors quota dans les exploitations.

Malgré certaines hypothèses restrictives, les simulations ont permis de tirer quelques conclusions utiles, que les agriculteurs et les pouvoirs publics pourraient mettre à profit pour anticiper et définir des stratégies d'adaptation à la réforme. Tout d'abord, il en ressort que les répercussions de la réforme sur l'EBE et sur le revenu des agriculteurs seront incontestablement très importantes, et cela quel que soit le type d'exploitation. L'hypothèse d'un arrêt de l'activité est certes peu envisageable en France, et plus particulièrement dans l'Aisne, mais la baisse du revenu courant pourrait atteindre 20% pour les grandes exploitations ayant un quota important. En outre, du fait que l'année 2006 enregistrera 60% de la baisse du prix de la betterave, l'impact de la réforme sera très prononcé dès son entrée en vigueur. Les effets semblent toutefois devoir être moins importants pour les exploitations produisant initialement du sucre en hors quota, étant donné les plus grandes opportunités de diversification dont elles disposent, telle que l'affectation de la surface dégagée par l'arrêt de production du sucre C à la production de betterave éthanol. La réforme autorise en effet la production de sucre en hors quota uniquement s'il est destiné à la fabrication de certains produits, tel que l'éthanol, dont le marché est en pleine expansion et bénéficiera au cours des prochaines années des dispositions que prendra l'Etat en vue de s'apprêter à l'ère de l'après-pétrole.

De par l'ampleur et la complexité de ses effets, cette réforme posera donc de nombreux problèmes, même si aujourd'hui, en raison de l'augmentation récente des prix des produits agricoles, les agriculteurs n'en ressentent pas encore les conséquences directes. Plusieurs solutions doivent être envisagées pour contrecarrer la baisse inéluctable de leurs revenus. L'ensemble de la stratégie des exploitations betteravières devra être réformée, compte tenu de leurs finalités, de leurs objectifs à moyen et court terme, ainsi que de leurs atouts et des contraintes de leur système d'exploitation. L'objectif doit consister à augmenter les performances du système, en s'appuyant sur différents facteurs, comme la

technicité, l'adaptation des structures et la réduction des coûts de production par exemple. De leur côté, l'Etat et les transformateurs devront s'engager de manière plus positive en faveur du développement de la filière éthanol. La validité du schéma de diversification en bioéthanol cité plus haut dépendra bien évidemment de la volonté des ces deux acteurs de développer les capacités de production de bioéthanol, le premier en accordant des facilités fiscales et des incitations financières, et les seconds en s'engageant à contractualiser davantage la production d'éthanol auprès des agriculteurs et en investissant dans la recherche et le développement.

## Bibliographie

BUSSE M., Jerosch F. *Reform of the EU Sugar Market. Intereconomics*, 2006, 41 (2), p.104-107.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Reforming the European Union's sugar policy*. Commission staff working document-COM(2005) 263 final, Brussels, 2005.

COMMISSION EUROPÉENNE. *Le secteur européen du sucre*. Consultable sur [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/sugar/infopack\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/sugar/infopack_en.pdf), 2005, Brussels.

CONFORTI P., RAPŠOMANIKIS G. *The impact of the European Union sugar policy reform on developing and least developed countries. FAO Commodity Market Review*, 2005, p. 89-105.

DE BONT C.J.A.M., VAN BERKUM S., JAGER JH., HELMING JFM. *Sugar policy: consequences of the European decisions for the Dutch arable-farming sector and the European sugar market*. Rapport-Agricultural Economics Research Institute (LEI)-(6.06.06), The Hague, 2006.

FERNAUGUT B., BAUDRY A., BUYSSE J., et al. *Analyse des effets économiques de la réforme de l'OCM du sucre proposée par la Commission Européenne sur les exploitations agricoles belges*. Note rédigée par le consortium SEPAL, 2005.

GOHIN A., BUREAU JC. *Modelling the EU sugar supply to assess sectoral policy reform. European Review of Agricultural Economics* n° 33, 2006, p. 223-247.

SECRETARIAT DE LA CNUCED. *Information de marché dans le secteur des produits de base*, Consultable sur <http://www.unctad.org/infocomm/francais/sucre/plan.htm>, 2006.

TONGEEREN F., ROZA P., VAN BERKUM S. *Impacts of the EU sugar policy reforms on developing countries*. Rapport-Agricultural Economics Research Institute (LEI)-(6.05.09), The Hague, 2005.

VAN BERKUM S., DE BONT C.J.A.M., VAN EVERDINGEN WH., JAGER JH. *A changing European sugar policy-assessment of the reform proposals of June 2005*. Rapport-Agricultural Economics Research Institute (LEI)-(6.05.21), The Hague, 2005.

ZEDDIES J. *The new EU sugar market rules-conclusions, effects and evaluation, Agrarwirtschaft*, 55 (2), 2006, p. 97-99.