



## Résumé

# Étude relative à l'économie d'entreprise Sucre Suisse

## Contexte

La consommation de sucre s'élève à environ 350 000 t par an, dont en moyenne 250 000 t produites par l'économie sucrière suisse. Environ 30% de la production est importé, principalement des pays voisins. L'accord bilatéral avec l'UE en vigueur depuis 2005 (Protocole n° 2) associe étroitement le marché suisse du sucre à celui de l'UE, ce qui implique que le prix est fixé en rapport direct avec celui du sucre dans l'UE. Aucun droit de douane n'est prélevé réciproquement sur les denrées alimentaires transformées circulant entre l'UE et la Suisse, et aucun remboursement n'est accordé (solution dite double zéro). En conséquence, la Suisse fixe les droits de douane pour le sucre d'importation de manière à ce que son prix en Suisse corresponde plus ou moins à celui qui est pratiqué dans l'UE. L'industrie agroalimentaire suisse peut ainsi travailler avec des coûts de matières premières similaires à ceux appliqués aux acteurs du marché européens. Si la parité du prix des matières premières n'était plus garantie, l'industrie d'exportation pourrait trouver une échappatoire et importer, traiter puis exporter à nouveau le sucre vers l'étranger, sans droits de douane, dans le cadre d'un trafic de perfectionnement actif. Contrairement à la Suisse, l'UE perçoit un droit de douane de 419 €/t sur les importations de sucre étranger.

Pour protéger la « provenance Suisse », des règles unitaires Swissness sont en vigueur depuis 2017. Elles profitent aux producteurs et aux transformateurs de matières premières agricoles suisses. Les fabricants de denrées alimentaires qui promeuvent la « provenance Suisse » de leurs produits doivent respecter les critères légaux, c'est-à-dire que 80% de leur poids en moyenne doit être composé de matières premières suisses. Cette règle concerne aussi le sucre.

Avec la levée des limites de production européennes à compter d'octobre 2017, les surfaces de culture de la betterave ont été fortement étendues. En conséquence, les prix du sucre dans l'UE ont fortement baissé, ce qui se répercute intégralement sur le marché indigène en raison du régime douanier suisse en vigueur. La tendance régulière à la baisse de l'euro réduit encore les recettes.

Les droits de douane sur le sucre d'importation correspondent (pour simplifier) à la différence entre le prix du marché mondial et le prix du marché intérieur de l'UE. L'OFAG la calcule chaque mois sur la base des prix communiqués par les acteurs du marché. D'autres cultures arables bénéficient d'une protection douanière nettement plus importante (env. 100%) par rapport à la valeur marchande.

En 2018, en Suisse, à peine 19 000 ha de betteraves sucrières ont été plantés. La surface de culture diminue depuis quelques années, ce qui réduit l'exploitation des sucreries. Ceci peut s'expliquer notamment par la baisse du prix des betteraves ainsi que des exercices difficiles en raison des conditions météorologiques, des maladies des plantes, un renforcement de la protection des végétaux, une modification de la logistique ferroviaire qui incitent les agriculteurs à renoncer à cette culture. Et ce en dépit de la contribution aux cultures particulières de CHF 1800/ha.

Le traitement des betteraves sucrières s'effectue dans une première étape par la société privée Sucre Suisse SA, sur deux sites (Aarberg et Frauenfeld). Les sucreries ne fonctionnent que quelques mois par an. La période de transformation (campagne) débute mi/fin-septembre et dure environ 90 jours, en fonction de la quantité de betteraves sucrières. Les sucreries travaillent de manière rentable lorsque les capacités de transformation sont utilisées au maximum. Des quantités de betteraves transformées plus basses ont des effets défavorables sur les coûts de production.

En raison des prix bas du sucre, SUS a affiché ces dernières années des pertes d'exploitation se chiffrant en millions, en dépit de la baisse du coût des betteraves. Des mesures fortes d'économie et d'optimisation des coûts n'arrivent pas à compenser l'effondrement des prix.

## Mandat

Le Conseil fédéral a reconnu la situation déplorable de l'industrie du sucre et décidé, fin novembre 2018, de mesures de soutien à durée limitée. La contribution aux cultures particulières a été rehaussée de CHF 300/ha et des droits de douane minimaux ont été mis en place pour le sucre d'importation (CHF 70/t). Ceci correspond à environ 12% du prix du sucre. Dans le même temps, il a été convenu que l'industrie sucrière doit constituer des réserves pour soutenir le prix des betteraves, et qu'une étude sur le « potentiel d'optimisation de la culture de la betterave et de la production sucrière » sera mandatée en collaboration avec l'OFAG.

## Procédure

Une équipe d'experts de la société Implement Consulting AG à Zurich, à laquelle a été confiée l'étude, a visité les sites de transformation afin de découvrir les équipements d'exploitation et d'évaluer les mesures d'optimisation mises en place jusqu'à présent. Par ailleurs, les données d'économie d'entreprise et comptables pertinentes de Sucre Suisse SA ont été extraites et vérifiées. Ces constatations et des données comparatives avec l'UE ont été intégrées dans un modèle de simulation développé et calibré par Implement. Trois scénarios ont été alors évalués.

## Bases du modèle de simulation

### Système de structure des coûts Sucre Suisse

(Paramétrage 1,5 million de tonnes de betteraves sucrières y compris importations ; production de sucre 233 000 t).

	CHF par t de betteraves sucrières (valeurs moyennes)	CHF par t de sucre (valeurs moyennes)
<b>Niveau production de sucre</b>		
Recettes sucre (y compris sucre bio)	88	567
Autres recettes (y compris sous-produits)	33	210
./ Dépenses betteraves	57	368
./ Logistique betteraves du champ à la sucrerie	16	105
./ Dépenses transformation	54	344
Résultat production de sucre (perte)	-6	-40
<b>Niveau culture de betteraves</b>		
Recettes betteraves sucrières	57	368
Autres recettes culture 1	2	11
./ Dépenses culture de betteraves	100	645
Résultat culture de betteraves avant contributions (perte)	-41	-265
Contributions fédérales	28	182
Résultat culture de betteraves après contributions (perte)	-13	-83

Les calculs révèlent que pour un revenu de sucre inférieur à CHF 872/t, des pertes surviennent dans tout le système. Le revenu de sucre supposé pour ce modèle de CHF 567 génère des pertes importantes à tous les niveaux ; environ CHF 9 millions pour la production de sucre, CHF 18 millions pour la culture de betteraves sucrières. Les contributions fédérales aux cultures particulières pour les betteraves sucrières s'élèvent à CHF 40 millions.

## Culture de betteraves

(Paramétrage : surfaces cultivées à peine 19 000 ha ; prix actuel de la betterave sucrière CHF 57/t ; contribution aux cultures particulières actuelle CHF 2100/ha ; revenu des betteraves CHF 75/t)

## Élasticité du prix de l'offre de betteraves

Prix attendu des betteraves sucrières (en CHF/tonne de betteraves)	26	31	36	41	46	51	56	61	66
Contribution à la surface	28	28	28	28	28	28	28	28	28
Recettes attendues culture de betteraves sucrières (En CHF/tonne de betteraves) <sup>2</sup>	54	59	64	69	74	79	84	89	94
Variation des surfaces cultivées	-90%	-80%	-40%	-30%	-20%	-10%	-1%	+10%	+30%

On ne dispose pas de suffisamment de données pertinentes sur la structure réelle des coûts de la culture de betteraves. Le fait est que le prix tombé à CHF 57/t de betteraves sucrières ces dernières années a mené, avec d'autres importants facteurs d'influence, à un substantiel recul des surfaces cultivées. La culture de betteraves sucrières est en concurrence avec les cultures arables alternatives. Une nouvelle érosion du prix de la betterave sucrière provoquerait un recul massif des surfaces cultivées avec des conséquences négatives sur les coûts de transformation.

## Coûts de transformation

On ne dispose pas de données comparatives détaillées pour les étapes de processus. Sur la base des données accessibles au public, il a toutefois été possible d'établir la comparaison grossière ci-dessous :

Valeurs en CHF					
	SUS CH	Südzucker	Nordzucker	P&L Lage	P&L Rheinland / Könnern
Prix des betteraves à la tonne	57	31.27	34.27	32.01	36.36
Indice CHF = 100	100	55	60	56	64
Teneur en sucre <sup>1</sup>	17,3%	19%	19%	19%	19%
Production	87,4%	87,4%	87,4%	87,4%	87,4%
Rendement (teneur x production)	15,1%	16,6%	16,6%	16,6%	16,6%
Achat de betteraves / tonne de sucre	377	188	206	193	219
Prix du sucre	535	465	465	465	465
Marge de traitement	158	277	259	272	246
Indice CHF = 100	100	175	164	172	156

Si l'on plaçait les sucreries de SUS dans un contexte de comparaison allemand et que l'on fabriquait le sucre avec les coûts de production des betteraves et les revenus de vente sans prime Swiss, on pourrait atteindre une marge positive. Ces données sont très imprécises, mais on peut ainsi admettre que la charge de transformation de SUS peut être comparable à celle des concurrents allemands et se situe dans la moyenne.

## Scénarios

Sur la base des indications et suppositions qui précèdent (plus de détails sont disponibles dans l'étude principale), trois scénarios ont été évalués :

- Un scénario de base sans optimisations

- Un scénario d'optimisation avec des approches d'optimisation dans le cadre des structures actuelles, et

- Un « scénario 1 sucrerie » sur la base du scénario d'optimisation avec concentration sur un seul et même site.

## Comparaison des résultats

	« Scénario de base »	« Scénario d'optimisation »	« Scénario 1 sucrerie »
	1,5 million de tonnes de betteraves (y compris importations)	1,5 million de tonnes de betteraves (y compris importations)	Déficit le plus faible 0,7 million de tonnes de betteraves (sans importations)
Culture	-18	-5	-3
Surfaces cultivées	18 800 ha	18 800 ha	9400 ha
Prix du sucre	535	535	535
Prix des betteraves	57	57	57
Transformation	-9	-8	-9
Total y compris contributions	-27	-13	-12
Contributions	40	40	20
Total sans contributions	-67	-53	-32

Le total de toutes les mesures simulées mène à une réduction du déficit de CHF 27 millions à CHF 12 millions. En intégrant les contributions fédérales, le « scénario 1 sucrerie » n'atteint la perte totale la plus faible que parce que les surfaces et donc les contributions aux cultures particulières ont été divisées par deux. De manière réaliste, ces fonds fédéraux ne seraient qu'à peine épargnés et seraient au contraire utilisés pour les cultures des surfaces ainsi dégagées. Aucun des trois scénarios décrits ci-dessous ne parvient à supprimer les pertes si l'on maintient les paramètres choisis.

### Scénario de base

On indique ici le déficit le plus élevé. Même des volumes de betteraves plus élevés ne permettent pas d'obtenir un résultat équilibré avec un revenu de sucre supposé de CHF 535/t. Un résultat équilibré est obtenu avec un revenu de sucre minimum de CHF 580. Une baisse du prix de la betterave n'est pas réaliste car la réduction des surfaces cultivées surcompense les effets positifs.

### Scénario d'optimisation

Avec ce scénario, tant pour la culture que pour la transformation (y compris logistique betteraves et sucre), on fixe des approches réalisables pour améliorer les aspects économiques des coûts et des recettes. Il apparaît qu'en dépit de mesures importantes, aucun résultat équilibré n'est atteint. Toutefois, le déficit se réduit de manière substantielle.

Avec un revenu de sucre supposé de CHF 535/t et un volume de betteraves de 1,9 million de tonnes, le résultat serait équilibré. Mais cela n'est pas considéré comme faisable avec un prix de la betterave de CHF 57/t. Avec un prix du sucre de CHF 575 et un volume de betteraves de 1,5 million de tonnes, on obtient aussi un résultat équilibré.

Une combinaison de prix plus élevés pour le sucre et d'un volume de betteraves plus important produit logiquement les meilleurs résultats.

## **« Scénario 1 sucrerie »**

Avec le « scénario 1 sucrerie », on obtient en utilisant totalement 1 million de tonnes, un déficit plus important qu'avec le scénario 2 sucreries optimisé avec 1,5 million de tonnes de betteraves transformées. Le déficit le plus bas s'établit avec un volume de transformation de 0,7 million de tonnes. Il en résulte pour SUS une zone d'exclusions qui se situe entre une quantité transformée de moins de 1,4 million de tonnes avec deux sucreries et de 0,7 million de tonnes avec une seule sucrerie. Cet intervalle ne présente aucun intérêt et ne doit pas être visé d'un point de vue économique. Il n'existe pour SUS de perspective d'obtenir un résultat équilibré avec la production de sucre qu'à partir d'un prix de CHF 580/t, avec deux sucreries.

### **Questions stratégiques**

Au vu des résultats économiques de simulation, le secteur et les parties prenantes doivent se poser les questions stratégiques et développer des réponses correspondantes. En effet, une solution ne pourra être trouvée que si le secteur coopère en interne avec les autorités, les politiques et les clients.

### **Recommandations**

Le mandat de la société Implement Consulting Group comprenait aussi l'élaboration de recommandations et d'axes d'action concrets.

#### **Recommandation 1 : Mettre en œuvre le scénario d'optimisation**

Les mesures d'optimisation proposées doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible. Elles comprennent notamment, au niveau de la culture, une baisse des coûts directs et généraux ; au niveau de la transformation, y compris logistique, une augmentation de la productivité, des réductions de coûts dans le processus de production, pour le personnel et pour la logistique betteraves.

#### **Recommandation 2 : Garantir un volume de betteraves national de 1,4 million de tonnes et orienter les achats en conséquence**

Les achats de betteraves doivent être orientés de manière rentable, donc directement en fonction des besoins de SUS. Des approches peuvent être les suivantes : organiser les conditions de livraison de sorte qu'elles encouragent l'approvisionnement en betteraves de grande qualité, cultivées dans des localisations géographiques optimales ; développer un programme de récupération pour les cultivateurs ayant abandonné cette culture ; offrir un traitement privilégié aux meilleurs fournisseurs, etc.

#### **Recommandation 3 : Développer l'intégration en amont comme plan B**

Pour SUS, la garantie d'un volume de betteraves de plus de 1,4 million de tonnes est déterminante. Les initiatives en matière d'approvisionnement d'autres secteurs pourraient ouvrir la voie. On pourrait envisager une intégration en amont de la culture ou une culture sous contrat comme pour les légumes de transformation (p. ex. les haricots).

#### **Recommandation 4 : Établir la rentabilité de la culture de betteraves sucrières**

On dispose de peu de données pertinentes sur les coûts de la culture de la betterave sucrière. Il s'agit en conséquence de clarifier sa rentabilité. Une comptabilité analytique et financière plausible doit se baser sur les meilleurs cultivateurs et entreprises. Les questions existantes sur les coûts de production effectifs et les possibilités de recettes devraient être clarifiées.

### **Recommandation 5 : Ne pas poursuivre le « scénario 1 sucrerie »**

D'un point de vue opérationnel, ce scénario ne permet aucune rentabilité. Sans adaptation des dispositions Swissness, le « scénario 1 sucrerie » pourrait sonner le début d'une fin progressive du sucre suisse.

### **Recommandation 6 : Ancrer politiquement le soutien à moyen terme à Sucre Suisse**

La chaîne de création de plus-value Sucre Suisse est liée directement comme aucune autre aux évolutions sur les marchés agricoles international et surtout européen. Sucre Suisse est directement exposé aux décalages dans la culture internationale et aux fluctuations des cours de change. Seule une coalition politique permettra de maintenir la culture de la betterave au niveau requis pour une production efficace. Cela nécessite de la transparence tout au long de la chaîne de création de plus-value, dans la culture et lors de la transformation. Il faudra créer à cet effet les instruments nécessaires.

### **Recommandation 7 : Exploiter ou ouvrir une marge de manœuvre réglementaire**

Les dispositions pour Sucre Suisse présentent un caractère principalement national. C'est la raison pour laquelle elles peuvent être adaptées indépendamment des règles régissant le commerce extérieur afin de créer de meilleures conditions pour l'industrie sucrière. On peut citer à titre d'exemples : la protection douanière ; la flexibilité relative à l'autorisation de matières auxiliaires agricoles dans la culture de la betterave ; la réduction des restrictions pour le transport de betteraves ; l'adaptation des dispositions Swissness.

### **Recommandation 8 : Envisager la sortie de Sucre Suisse**

La rentabilité générale du sucre suisse dépend de manière décisive du prix du sucre et du coût des betteraves. En Suisse, le prix du sucre dépend du prix pratiqué dans l'UE. En conséquence, le régime douanier est déterminant. Par rapport à l'UE, principalement dans la culture de la betterave, on observe des désavantages en matière de coûts, et la culture est en concurrence avec des cultures arables mieux protégées et donc plus rentables. Si l'on ne parvient pas à compenser le coût plus élevé des matières premières par des mesures structurelles et d'exploitation, le maintien de la production de sucre suisse deviendra finalement une question politique. Sans protection douanière minimale et sans contribution aux cultures particulières adaptée qui garantisse l'attractivité de la betterave sucrière par rapport à d'autres cultures, rien ne sera possible. Si les acteurs du marché n'arrivent pas à trouver de consensus sur cette question, il faudra envisager une sortie.

Le secteur et les politiques devront utiliser les prochains mois pour développer des solutions de long terme et élaborer des propositions. Toute la chaîne de création de plus-value a besoin de conditions-cadres solides pour pouvoir prendre les bonnes décisions entrepreneuriales pour l'avenir.