

Le sucre biologique en Union européenne

Données 2023

Marquée par l'enlisement du conflit russo-ukrainien, une instabilité géopolitique grandissante et une inflation alimentaire en hausse, l'année 2023 a vu le marché européen du sucre biologique se contracter de nouveau.

Une situation qui interroge sur les perspectives futures pour ce marché mais aussi, et plus généralement, sur la capacité à valoriser une partie du sucre dans une logique de « produits à forte valeur ajoutée » plutôt qu'une logique de « commodité » dans laquelle le prix reste le facteur directeur.

Table des matières

1. Une production domestique européenne à la peine	2
1.1 Surfaces de betteraves biologiques	4
1.2 Une évolution baissière des surfaces au sein de tous les Etats Membres.....	5
2. Un contexte réglementaire clarifié	6
2.1. L'équivalence par « pays tiers » mise à mal par la Cour de Justice européenne	6
2.2. Impact possible de la décision de la CJUE	8
3. Flux d'importations : une baisse qui se poursuit	8
3.1. Principales raisons de cette nouvelle baisse	9
3.2. Dynamique des flux par origine et par destination.....	10
4. Conclusions.....	12

***Rappel :** D'un point de vue méthodologique, ce travail a nécessité la collecte d'informations brutes en provenance de diverses sources d'informations parfois divergentes. Un lourd travail de recoupement et de consolidation des données a donc été effectué mais des ajustements a posteriori - ne remettant toutefois pas en cause les principales conclusions et tendances de l'étude - ne sont pas à exclure.*

1. Une production domestique européenne à la peine

Lors de l'année 2023, les **surfaces betteravières biologiques emblavées au sein de l'UE** pourraient avoir diminué de 21%. Après deux années de hausse, les surfaces domestiques européennes seraient ainsi revenues à un niveau proche de celui de 2020 avec un total de **12 845 ha emblavées**. Si cette réduction des surfaces semble cohérente avec les difficultés rencontrées par le développement du BIO dans les filières betteravières de plusieurs Etats Membres, ces estimations restent à considérer avec prudence : certains Etats Membres ne mentionnant pas systématiquement si les données se rapportent aux surfaces récoltées et si la production éventuelle de betteraves « porte graine » est incluse.

Malgré ces incertitudes, une chose est claire : l'émergence et le développement de la filière domestique de production de betteraves et de sucre biologique n'est pas au niveau initialement envisagé.

Cela est certainement à rapprocher du fait que la **dynamique** de développement – au moins à court terme - du marché européen du sucre biologique reste **contrainte par la demande** (et non pas par l'offre).

Dans ces conditions, la nouvelle hausse de l'inflation des prix alimentaires en 2023 qui a pu toucher une partie des consommateurs de sucre biologique s'est traduite par une diminution générale de la demande aussi bien pour le sucre biologique de betterave produit domestiquement que pour les importations de sucre biologique de canne (cf. [3. Flux d'importations : une baisse qui se poursuit](#))

L'ensemble des flux ont ainsi diminué.

Une consommation différente selon le type de sucre considéré et une réticence à passer du sucre de canne vers le sucre de betterave

Si une majorité du sucre biologique en Europe est consommé sous forme de produits transformés, la dynamique est un peu différente selon la nature du sucre considéré. Une proportion non négligeable de sucre biologique de canne est en effet consommée sous forme de sucre « de bouche » (consommation directe) alors que cela reste marginal dans le cas du sucre biologique de betterave. En cause : l'image plus « naturelle » du sucre de canne biologique (bien que le sucre corresponde à une même et unique molécule de saccharose dans les deux cas) dans l'inconscient des consommateurs.

Quant à un possible « switch » du sucre de canne vers du sucre local de betterave dans les produits transformés, il s'avère, selon plusieurs acteurs interrogés, techniquement difficile.

Les opérateurs utilisant initialement du sucre de canne biologique ont ainsi tendance à conserver cet approvisionnement « historique » pour lequel la formulation du produit est d'ores et déjà parfaitement calibrée.

Outre d'éventuels ajustements de formulation, l'adoption de sucre biologique de betterave en lieu et place du sucre biologique de canne est directement liée au prix d'achat du sucre et à d'éventuelles hausses des coûts en lien avec le changement de l'« étiquetage produit » au niveau des lignes de conditionnement.

Malgré ces difficultés, certains opérateurs privilégient parfois le caractère local de leurs produits et s'orientent alors vers du sucre biologique de betterave.

D'un point de vue géographique, on recense toujours **7 pays producteurs de betteraves biologiques en UE-27** (Allemagne, Autriche, Danemark, France, Italie, Lituanie, Suède) ainsi que la Suisse (Fig.2).

La campagne a toutefois vu l'entrée en production de l'usine d'Anklam (appartenant au groupe néerlandais Cosun) en 2023 ce qui porte ainsi le nombre d'usines européennes productrices de sucre biologique à 10.

Fig.1 : Les usines européennes productrices de sucre biologique en 2023



Source : ARTB (using [datawrapper](#))

Le plus souvent transformées dans les pays où elles sont produites, certaines usines s'approvisionnent en betteraves biologiques dans des pays limitrophes.

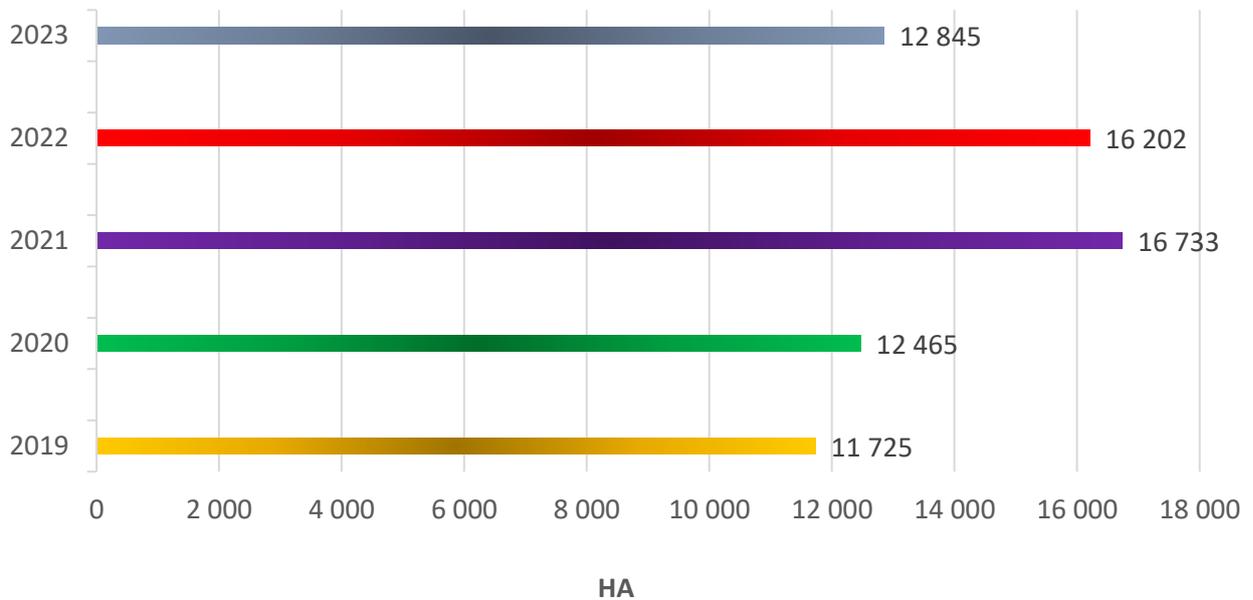
C'est notamment le cas :

- de l'usine suisse de Frauenfeld (Sucre Suisse) qui importe de larges quantités de betteraves biologiques allemandes en provenance des producteurs « Rebio » (Sud de l'Allemagne),
- de l'usine danoise de Nykøbing (Nordic Sugar – Nordzucker) qui transforme les betteraves biologiques provenant de Suède.

1.1 Surfaces de betteraves biologiques

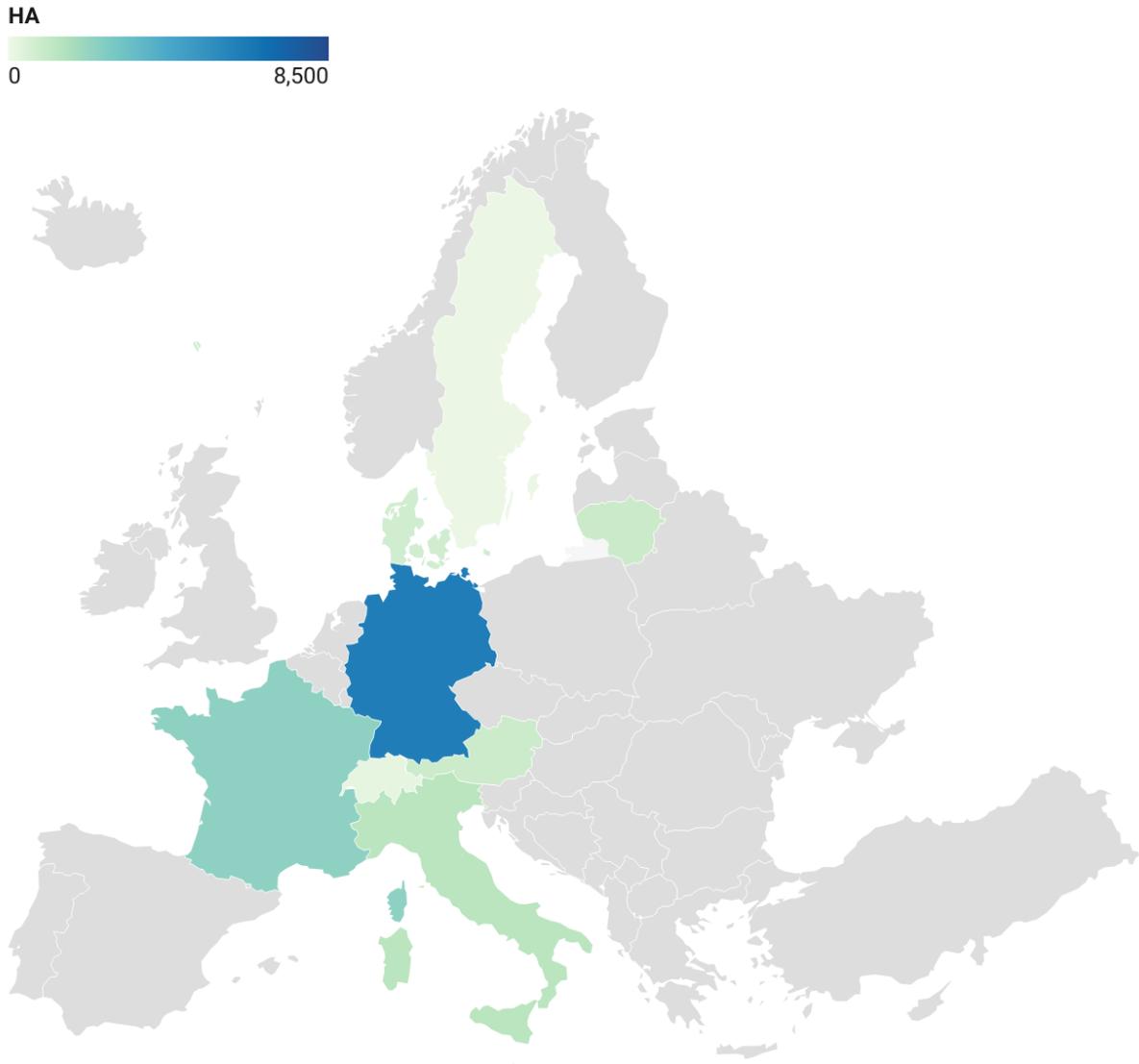
Quantitativement parlant et selon nos estimations, les surfaces betteravières biologiques européennes ont représenté l'équivalent de 12 845 ha en 2023 : un niveau en baisse de 21% par rapport à 2022 (Fig.2).

Fig.2 : Evolution des surfaces biologiques de betterave plantées en Europe



Géographiquement parlant, les surfaces plantées sont très largement localisées en **Allemagne** : suivent ensuite la **France**, l'**Italie**, la **Lituanie** et l'**Autriche** : ces 5 pays représentant **91% du total des surfaces 2023 plantées en Europe** (Fig.3).

Fig.3 : Répartition géographique des surfaces biologiques de betterave 2022 plantées en Europe



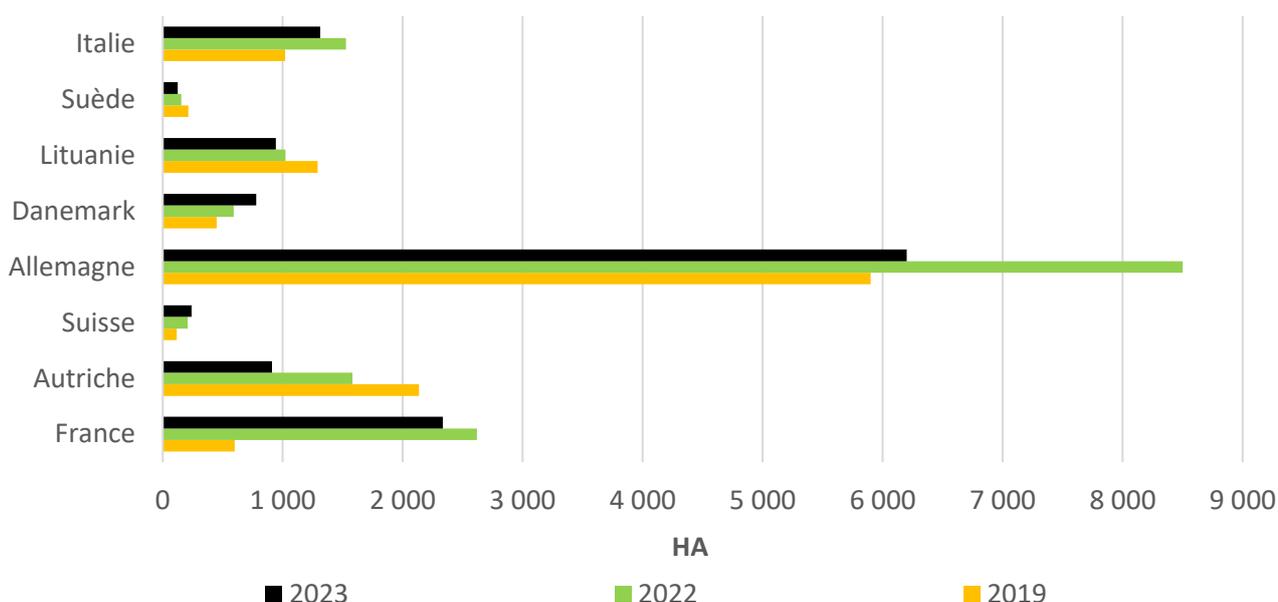
Created with Datawrapper

Source : ARTB (using [datawrapper](#))

1.2 Une évolution baissière des surfaces au sein de tous les Etats Membres

A l'exception du Danemark et de la Suisse (les surfaces concernées étant toutefois très limitées), la dynamique dans les différents Etats Membres producteurs s'avère identique avec une baisse des surfaces emblavées notamment en Allemagne et en Autriche (Fig.4).

Fig.4 : Evolution par pays des surfaces biologiques de betterave plantées en Europe



Comme lors des précédentes campagnes, une partie des surfaces emblavées n'ont pas pu être récoltées. C'est notamment le cas des surfaces autrichiennes (et italiennes) où 16% (respectivement 9%) des surfaces de betteraves biologiques ont été perdues en 2023-24¹.

Si ces difficultés agronomiques récurrentes – le plus souvent en lien avec une pression sanitaire grandissante – peuvent expliquer cette baisse, il semble aussi exister des difficultés à trouver des débouchés de vente rémunérateurs et pérennes pour le sucre de betterave BIO.

2. Un contexte règlementaire clarifié

Depuis le 01 janvier 2022, le [règlement européen 2018/848](#) régit les règles générales et modalités d'étiquetage de la production biologique au niveau européen.

Devant « assurer des conditions de concurrence loyale et garantir le bon fonctionnement du marché intérieur [européen] des produits biologiques », cette réglementation a notamment refondus les règles d'équivalence qui étaient jusque-là applicables².

2.1. L'équivalence par « pays tiers » mise à mal par la Cour de Justice européenne

Alors que l'équivalence par « pays tiers » permettait encore de pouvoir apposer le logo européen « agriculture biologique » sur des produits en provenance de pays bénéficiant

¹ D'un point de vue méthodologique, il est essentiel – même si cela est parfois difficile - de bien distinguer les données de surfaces « plantées » des données de surfaces « récoltées » tout en vérifiant si les surfaces destinées à la production de graines ont été / n'ont pas été comptabilisées dans les statistiques.

² Pour un rappel détaillé des changements induits par le nouveau règlement 2018/848 : [Le sucre biologique en Union européenne - Données 2022](#)

d'un accord d'équivalence avec l'UE, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) - saisie par la justice allemande - a rendu un avis qui met à mal ce mécanisme.

Conjugué à la fin de la période de transition pour la règle d'équivalence par « organisme certificateur », qui arrive à échéance au 1^{er} Janvier 2025, la situation est donc beaucoup plus claire désormais.

Tout produit importé en provenance d'un pays tiers :

- ne pourra pas appliquer le logo AB européen par le biais de l'équivalence « pays tiers »,
- ne pourra apposer le logo AB européen que dans la mesure où un organisme certificateur reconnu par l'Union Européenne atteste que la manière dont le produit a été obtenue est conforme au cahier des charges applicable en UE (cf. chapitre 3 du règlement 2018/848 notamment),
- pourra, dans tous les cas, apposer son logo AB « pays tiers » tout en conservant la mention explicite « agriculture biologique » si celle-ci figure sur le logo « pays tiers » (dans le cas contraire, cette mention ne devrait pas pouvoir être ajoutée).

Autrement dit, pour savoir si un produit agricole importé respecte véritablement les règles européennes en matière d'agriculture biologique (généralement plus strictes que dans les autres pays du monde), il faudra pouvoir identifier le logo AB européen sur son packaging. Une règle simple et claire.

Les modalités d'équivalence pour apposer le logo AB européen

Equivalence par pays tiers

En vertu de l'ancienne réglementation, cette modalité permettait aux pays listés au sein de l'Annexe III du règlement 1235/2008 d'obtenir la reconnaissance de leurs produits comme biologique au sens européen du terme (d'où la possibilité d'apposer le logo AB européen sur ces produits importés). L'entrée en vigueur de la réglementation 2018/848 imposait toutefois à ces pays d'entériner des accords commerciaux (au sein desquels cette reconnaissance devra être formalisée) avec l'Union Européenne d'ici le 31 décembre 2026 faute de quoi, leurs produits ne pourraient plus utiliser le logo AB européen.

En vertu de la décision de la CJUE, cette règle n'est plus applicable.

Equivalence par organisme certificateur

En vertu de l'ancienne réglementation, cette modalité permettait aux organismes certificateurs listés au sein de l'Annexe IV du règlement 1235/2008 d'être reconnus comme compétents pour certifier biologique (toujours au sens européen du terme) des produits importés en Union Européenne. L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation impose toutefois une « mise en conformité » devant garantir que les règles et procédures de vérification de l'organisme certificateur présent dans des pays tiers sont conformes à celles de l'Union Européenne. Cette mise en conformité de l'organisme certificateur doit intervenir avant le 01 Janvier 2025, faute de quoi, les produits certifiés par ces organismes ne pourront plus utiliser le logo AB européen.

2.2. Impact possible de la décision de la CJUE

En considérant que la décision de la CJUE rend la prolongation des règles d'équivalence par « pays tiers » caduques même en cas de nouvel accord d'ici au 31 décembre 2026 (cf. encart précédent), le marché des produits biologiques – a fortiori du sucre - pourrait être impacté avec pour conséquence :

- une réduction de la taille du marché des produits biologiques portant le logo AB européen,
- un renchérissement des coûts pour la production de sucre biologique dans les pays tiers qui souhaitent apposer le logo AB européen sur leurs produits (les règles européennes étant généralement plus strictes que les règles en vigueur dans les pays tiers) par le biais de la règle d'équivalence par « organisme certificateur ».
- l'émergence d'une « sous-segmentation » des marchés européens de produits agricoles biologique avec :
 - d'un côté, un sous-segment « commodité » largement dépendant des importations pays tiers (ayant un logo AB « pays tiers ») et pour lequel le prix restera le principal facteur directeur,
 - de l'autre, un sous-segment « label AB européen » pour lequel les conditions de production et le caractère durable (voire local) joueront un rôle plus important que le facteur prix.

Quant à la taille respective de ces deux sous-segments, elle reste encore bien incertaine. L'évolution récente sur le marché européen du sucre biologique plaide toutefois pour une réduction simultanée de ces deux sous-segments.

3. Flux d'importations : une baisse qui se poursuit

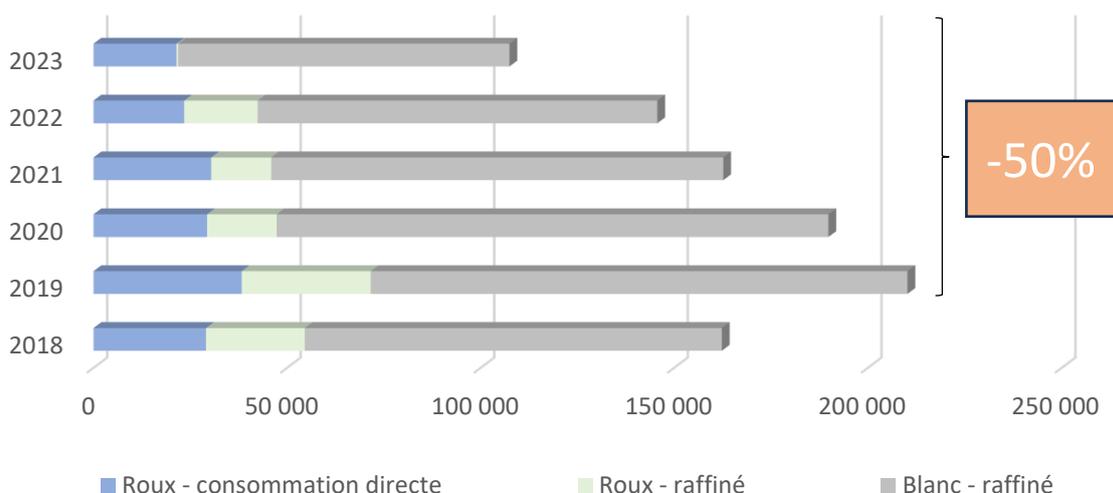
Avec un peu plus de **107 000 tonnes en 2023³**, les importations de sucre biologique en Union Européenne (UE-27)⁴ ont de nouveau **diminué** (-26% par rapport à 2022) pour la quatrième année consécutive (Fig.5).

Par rapport à 2019, les **importations européennes de sucre biologique** (quasi-exclusivement de sucre de canne) ont ainsi **chuté de près de 50%**.

³ Source : EC (2024), EU imports of organic agri-food products, July 2024, Analytical Brief N°4 from the European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels.

⁴ D'un point de vue méthodologique, il est utile de signaler que les importations de sucre biologique en provenance du Royaume-Uni sont, depuis 2021, comptabilisées dans les chiffres d'importations UE-27. L'impact « statistique » a toutefois été minimal en 2021 : le volume des importations anglaises à destination de l'UE ayant été quasi-nul (15 t).

Fig. 5 : Volume des importations européennes de sucre biologique



3.1. Principales raisons de cette nouvelle baisse

Si les raisons qui expliquent cette nouvelle baisse du niveau des importations sont multiples, la **forte inflation des prix alimentaires** (hors produits frais) qu'a connue l'Union Européenne en 2023, conjuguée à la forte élasticité « prix » de la demande sur ce marché de niche (déjà mise en évidence en 2022), a sans doute joué un rôle important.

D'autant que **l'euro a joué au yoyo avec le dollar américain** en alternant avec des phases successives de forte appréciation puis de forte dépréciation. Dans un contexte de prix internationaux du sucre extrêmement porteurs, cette instabilité de la monnaie européenne a sans doute incité certains exportateurs traditionnels à chercher d'autres débouchés, notamment régionaux.

L'utilisation du sucre biologique à des fins d'incorporation dans des produits transformés constitue aussi un autre facteur explicatif possible. En effet, certains utilisateurs doivent parfois faire face à des problèmes d'approvisionnement en lien avec d'autres produits biologiques qui sont à incorporer avec le sucre (par exemple les fruits et le lait pour la production de yaourt biologiques aux fruits). Il en résulte alors une **limitation « indirecte » des volumes** de sucre compte tenu de l'existence possible de « **goulots d'étranglement** » sur **d'autres produits biologiques**.

Mais au-delà des raisons qui expliquent cette baisse du niveau des importations, force est de constater que **l'attractivité économique du marché européen du sucre biologique s'est de nouveau réduite en 2023**.

Cette situation conforte l'idée selon laquelle le sucre biologique de canne importé en Union Européenne constitue une « commodité » et n'a, en ce sens, pas réussi à conserver son statut de « produit de niche à forte valeur ajoutée » comme cela avait été initialement anticipé.

Un constat qui a certainement joué sur les difficultés à développer une production domestique européenne comme en atteste le fort ralentissement de la production de betterave biologique dans certains Etats Membres en 2023 .

3.2. Dynamique des flux par origine et par destination

La baisse des importations enregistrée en 2023 est quasi-généralisée à toutes les zones géographiques. Trois pays - Costa Rica, Pérou et Laos - voient toutefois leurs exportations croître par rapport à 2022 (Fig.6 et Fig.7).

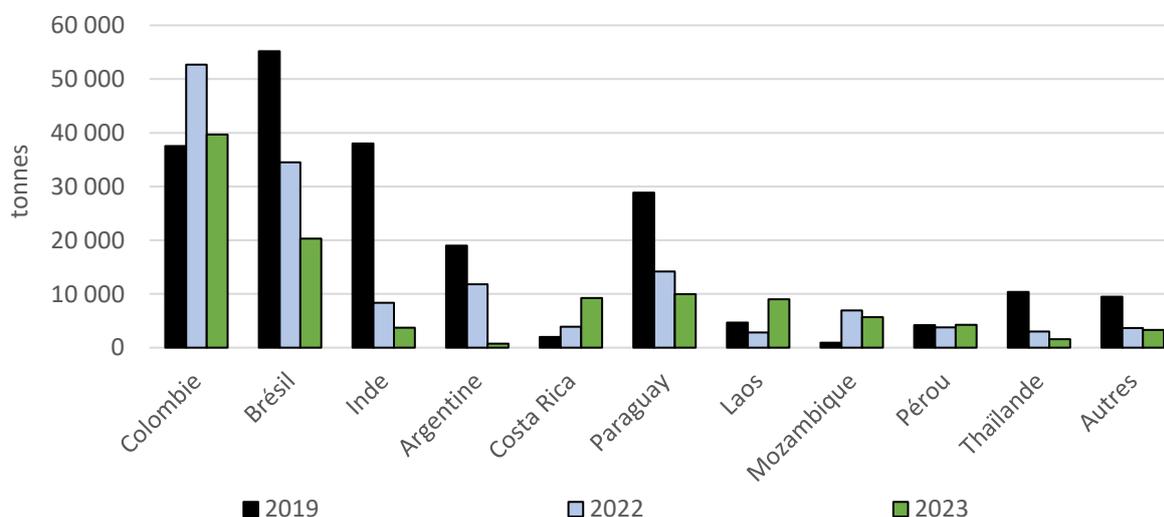
Fig. 6 : Principaux pays exportateurs de sucre biologique à destination de l'UE-27 : évolution quantitative par origine

PAYS	2019 [t]	2022 [t]	2023 [t]	Variations 2023 / 2022 [%]	Variations 2023 / 2022 [t]	Variations 2023 / 2019 [%]	Variations 2023 / 2019 [t]
Colombie	37 532	52 713	39 696	↓ 24.7	↓ 4 257	↑ 5.8	↑ 2 164
Brésil	55 190	34 529	20 280	↓ 41.3	↓ 5 211	↓ 63.3	↓ 34 910
Paraguay	28 888	14 173	9 935	↓ 29.9	↓ 2 399	↓ 65.6	↓ 18 953
Argentine	19 021	11 807	768	↓ 93.5	↓ 4 149	↓ 96	↓ 18 253
Inde	37 994	8 349	3 718	↓ 55.5	↓ 9 130	↓ 90.2	↓ 34 276
Mozambique	900	6 914	5 653	↓ 18.2	↓ 2 013	↑ 528.5	↑ 4 754
Thaïlande	10 354	2 999	1 585	↓ 47.1	↓ 398	↓ 84.7	↓ 8 769
Costa Rica	1 982	3 919	9 251	↑ 136.1	↑ 8 789	↑ 366.8	↑ 7 269
Pérou	4 192	3 754	4 267	↑ 13.7	↑ 383	↑ 1.8	↑ 75
Laos	4 684	2 825	9 011	↑ 219.0	↑ 7 455	↑ 92.4	↑ 4 327
Autres	9 469	3 668	3 296	↓ 10.1	↓ 612	↓ 65.2	↓ 10 114
TOTAL	210 206	145 651	107 460	↓ 26.2	↓ 38 190	↓ 48.9	↓ 102 746

Pays dont les exportations sont en hausse VS 2022

Pays dont les exportations sont en baisse VS 2022

Fig. 7 : Principaux pays exportateurs de sucre biologique à destination de l'UE-27 : évolution graphique



Par rapport au pic d'importation de 2019, on constate que :

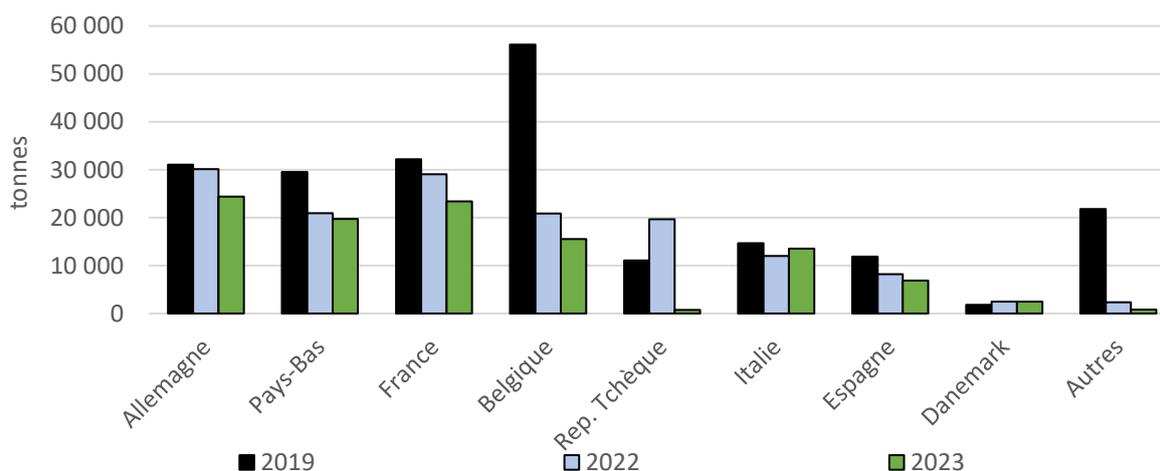
- les principaux exportateurs de sucre biologique à destination de l'UE ont réduit leurs volumes,
- à l'exception de la Colombie et du Pérou (dont les volumes restent quasi-stables) d'une part et du Costa Rica, Mozambique et Laos (dont les volumes sont en hausse) d'autre part, tous les pays enregistrent une diminution de leurs volumes d'exportation particulièrement pour le Brésil, l'Inde, le Paraguay et l'Argentine.

Du côté des Etats Membres importateurs (Fig.10), la situation est encore plus claire avec une baisse des volumes d'importations dans tous les principaux pays à l'exception de l'Italie (Fig.8). 5 Etats Membres concentrent par ailleurs 90% des importations : Allemagne (23%), France (22%), Pays-Bas (18%), Belgique (14%) et Italie (13%).

Une situation qui contraste notamment avec le pic de 2019 lors duquel :

- 27% du total importé transitait par la Belgique (avec de vraisemblables réexportations par la suite),
- les 5 principaux Etats Membres important du sucre biologique représentait 81% du total des volumes importés.

Fig. 8 : Principaux pays importateurs européens (UE-27) de sucre biologique (tonnes)



4. Conclusions

En forte contraction (-27%) sur la campagne 2023/24, le marché européen du sucre biologique – représentant de l'ordre de 175 000 tonnes selon nos estimations - peine à retrouver une dynamique positive depuis plusieurs campagnes. Si l'inflation des prix alimentaires et la baisse de la demande explique une partie de cette baisse (qui dépasse le simple cadre du secteur sucrier et touche de nombreuses autres productions), des difficultés agronomiques – notamment en lien avec la pression sanitaire croissante sur les cultures – impactent le développement de la production domestique européenne de sucre biologique de betterave.

Une baisse qui est par ailleurs très loin d'être compensée par une éventuelle hausse des importations pays tiers : ces dernières ayant fortement diminuées elles aussi.

Une situation qui, de manière plus générale, questionne sur les conditions d'existence et la capacité à construire des segments de marché agricole « à forte valeur ajoutée » dans un contexte international libéralisé qui fait généralement la part belle aux logiques de « commodité ».